

Univerzita Karlova v Praze

Filozofická fakulta

Ústav politologie

Bakalářská práce

Jan Gregar

Vliv sjednocené a rozdělené vlády v prvním funkčním období
prezidenta Baracka Obamy

The Influence of Unified and Divided Government in the First Term
of the President Barack Obama

Praha 2014

Vedoucí práce PhDr. Radek Buben

Poděkování:

Rád bych na tomto místě poděkoval svému vedoucímu práce panu PhDr. Radku Bubnovi za vedení mé práce a cenné rady při její tvorbě.

Prohlášení o autorství práce:

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracoval samostatně, že jsem řádně citoval všechny použité prameny a literaturu, a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Jan Gregar

Abstrakt:

Fenomén rozdělené vlády patří mezi jeden z nejdiskutovanějších v současné americké politologii. Od poloviny 20. století zažívá americký politický systém její nebývalý nárůst, s čímž se logicky pojí čím dál větší zájem o tuto problematiku. V rámci této práce vycházím z teorie David R. Mayhew, který jako první systematicky zkoumal dopady tohoto typu vlády v porovnání s vládou sjednocenou. Jeho metodu zkoumání aplikuji na první prezidentství Baracka Obamy, který zažil periodu sjednocené i rozdělené vlády. Na základě těchto dat tvrdím, že rozdělená vláda v tomto případě měla silný dopad na objem přijaté významné legislativy. Důvodem však není pouze stav vlády, ale zejména okolnosti, jež ji v tomto konkrétním období provázely (vysoká politická polarizace či ekonomická krize).

Klíčová slova: Americký politický systém, Rozdělená vláda, Sjednocená vláda, David R. Mayhew, Americké prezidentství, Kongres Spojených států amerických.

Abstract:

The phenomenon of divided government belongs to one of the most discussed topics in contemporary American political science. The American political system experiences its unprecedented increase since the half of the 20th century, which is connected with the raising interest in that field of interest. I draw on theory of David R. Mayhew, who as a first one systematically studied impact of divided government in comparison with the unified one. I apply his method of research to the first presidency of Barack Obama, who experience the period of both unified and divided government. Based on this data, I assume that divided government had significant influence of the second part of Obama first term in this special case. The reason is not only the type of government, but primarily the environment of Obama first presidency (high political polarisation or economic crises).

Key Words: American Political System, Divided Government, Unified Government, David R. Mayhew, American Presidency, Congress of the United States of America.

Obsah

Úvod	8
1. Rozdělená versus sjednocená vláda podle Mayhewa.....	12
1.1. Definice.....	12
1.2. Mayhewova teorie	14
1.3. Vysvětlení absence rozdílnosti	18
2. Rozdělená versus sjednocená vláda.....	21
2.1. Proměna stranicství jako základu rozdělené vlády	21
2.2. Split-ticket voting jako důvod vzniku rozdělené vlády?.....	31
2.3. Objem přijaté legislativy jako klíč k hodnocení rozdělené vlády	33
3. Sjednocená a rozdělená vláda v prvním prezidentsví Baracka Obamy	42
3.1. Pohled současníků na Obamovo první prezidentsví.....	42
3.2. Retrospektivní pohled odborníků na Obamovo první prezidentsví.....	48
3.3. Analýza získaných dat a jejich význam	52
Závěr	58
SEZNAM LITERATURY	62
Odborná literatura:.....	62
Internetové zdroje	66
Online zdroje.....	66
Publicistické zdroje	69

Divided We Stand, United We Fall

Thomas Jefferson

Úvod

Rozdělená vláda je fenomén, jenž má v politickém systému Spojených států své dlouhodobé místo. Vzhledem k charakteru systému oddělení institucí sdílejících pravomoci je inherentně tato situace v systému obsažena. Její vznik souvisí s ustálením „soutěživého stranického systému, sestávajícího ze dvou dobře organizovaných stran, jenž byl ustanoven ve Spojených státech v druhé polovině 30. let 19. století.¹ V období 19. století se rozdělená vyskytovala v několika periodách, avšak následně z politického systému na několik desetiletí prakticky vymizela (období první poloviny 20. století s dvěma drobnými výjimkami). V první periodě od roku 1836 až do roku 1896... byl rozdělená vláda běžnou – ze 30 voleb přesně jedna polovina vyústila v tento typ vlády. Ta byla následována obdobím od roku 1896 do roku 1948...v jehož rámci byla sjednocená vláda více než obvyklým výstupem voleb – 85% volebních situací v těchto letech produkovala sjednocenou vládu.²

Ovšem od poloviny 20. století americký politický systém opět zažívá její nástup, s některými diferencemi oproti 19. století diferencemi. Problematika rozdělené vlády byla vždy cílem studia mnoha odborníků. Obecně však byla považována za poruchu, nežádoucí efekt, který zablokovává systém a neumožňuje efektivní vládu, ani schvalování důležitých zákonů.³ Existují též autoři, kteří jsou k rozdělené vládě smířlivější, zejména ve spojitosti s obdivem k Ústavě Spojených států⁴ a otcům zakladatelům,⁵ kteří brání koncept rozdělení moci, zejména s ohledem na jeho přínosy (dostatečná deliberace, hledání kompromisů či omezení výbojnosti jedné složky moci).⁶ Kritičtější přístup, zejména s důrazem na skutečný výzkum efektu rozdělené vlády, bez ohledu na intuitivní dopady tohoto stavu na americkou politiku, se začal prosazovat až na počátku 90. let. Do té doby byla rozdělená vláda vnímána jako situace, která se v politickém systému objevuje a její dopady byly chápány jako dané – podmínky, které způsobuje, tvoří negativní dopad na rozhodování, vytváří atmosféru souboje, způsobuje zablokování systému, jeho nefunkčnost. Často se jí kladlo za vinu zhoršování rozpočtové kázně a obecně nárůst státního dluhu.

¹ Ware, Alan: *Divided government in the United States*. 21.

² Ibid., str. 22.

³ Srovnej Polsby, Nelson: *Does Congress work?* nebo Peake, Jeffrey S.: *Coalition Building and Overcoming Legislative Gridlock in Foreign Policy, 1947-98*; nebo Jones, Charles O.: *The American Presidency A separationist perspective*.

⁴ *Constitution of the United States*. The National Archives.

⁵ Srovnej Hamilton, Alexander; Jay, John; Madison, James: *Listy federalistů*.

⁶ Srovnej Spitzer, nebo Bobbitt, Philip C.: *The Committee on the Constitutional System Proposals: Coherence and Dominance*.

David R. Mayhew, jehož teorie bude představena v první kapitole a tvoří základní optiku zkoumání dopadů rozdělené vlády na první prezidenství Baracka Obamy, jako první systematicky zkoumal rozdíly mezi sjednocenou a rozdělenou vládou.⁷ Mayhew se zaměřil na počet přijatých významných zákonů a množství vyšetřovacích komisí v obou vládních situacích, jako měřítko vlivu na politické rozhodování. Chtěl empiricky ověřit, zda opravdu existuje spojitost mezi podmínkami rozdělené či sjednocené vlády a efektivitou systému. Na základě svého zkoumání dospěl k závěru, že existuje pouze zanedbatelný rozdíl, co se počtu vyšetřovacích komisí či přijatých významných zákonů týče mezi oběma typy vlády.

„Mayhew zcela jistě vytvořil mezní dílo studia této generace výzkumu, byl první, kdo přímo testoval předpoklady ohledně vlivu rozdělené vlády na legislativu.“⁸ Mayhewovo dílo *Divided We Govern* je výjimečným počinem, který znamenal zlom ve zkoumání rozdělené vlády a inspiraci pro mnohé další odborníky. Problémem se stalo však jeho obecné přijetí. „Nadšené přijetí Mayhewovy práce bylo v některých kruzích méně než kritické, a bylo rychle přijato jako nové "obecně platné vědění".“⁹ Podobný způsob reflexe u významných prací není výjimkou. Dnes je již možné tvrdit, že toto nekritické nadšení opadlo, Mayhewův přínos je uznáván, nicméně kriticky. V druhé kapitole této knihy budou představeny různé přístupy k rozdělené vládě včetně rozboru důvodů, které k jejímu vzniku vedou, a dopadů, které tento typ vlády může mít.

První prezidenství Baracka Obamy, jež je obsažené v názvu této práce, je z hlediska této práce výjimečně zajímavým obdobím. V prvé řadě se během prvního mandátu prezidenta Obamy vyskytly oba typy vlády, rozdělená i sjednocená, což dává pozorovatelům unikátní možnost porovnat dopady obou typů vlád ve velmi krátkém úseku za podobných externích podmínek (ekonomická situace, prezidentské vůdcovství, etc.). Zároveň je osoba prezidenta Obamy zajímavá jako politika, který přišel po velmi kritizované éře republikánského prezidenta George W. Bushe, do období vedení dvou válek i snahy o odvrácení dopadů finanční a ekonomické krize. Z těchto důvodů je zkoumání dopadů rozdělené vlády velmi zajímavým cílem, který se pokusím v rámci této práce představit.

Primární oporou pro zkoumání zmíněných dvou vládních situací bude Mayhewova teorie, vycházející z hodnocení dopadu rozdělené a sjednocené vlády na základě počtu přijatých významných zákonů. Jelikož považuji za klíčové pro hodnocení efektivity politického

⁷ Srovnej Mayhew, David R.: *Divided We Govern*.

⁸ Binder, Sarah A.: *Legislative productivity and Gridlock*. 2011. Str. 643.

⁹ Kelly, Sean Q.: *Divided We Govern? A Reassessment*. Str. 477

systemu objem přijaté významné legislativy, nebudu do svého šetření zapojovat též počet vyšetřovacích komisí, jak činí Mayhew.

Počet přijaté významné legislativy bude hodnotícím kritériem efektivity jednotlivých období dle typu vlády. Skutečně dojde k výrazné eliminaci akceschopnosti Kongresu v případě, že prezident ztratí oporu v jedné komoře Kongresu? Omezí se výrazným způsobem produkce významných zákonů v druhé polovině Obamova mandátu? Mým základním předpokladem je, že navzdory Mayhewovým obecným zjištěním se v tomto konkrétním případě Obamova prvního prezidentsví projeví vliv rozdělené vlády a druhá polovina jeho mandátu bude významně méně produktivní, než první. Zároveň tvrdím, že tento efekt není způsobem existencí rozdělené vlády, nicméně dalšími kontextuálními okolnostmi, související s vývojem amerického státu, které mohou rozdíly mezi sjednocenou a rozdělenou vládou eliminovat, ale v tomto případě naopak zotřovat (jedná se primárně o polarizaci politického spektra, ale též ekonomické podmínky a další).

Jak již bylo řečeno, v rámci první kapitoly bude detailně představena Mayhewova teorie o vlivu rozdělené vlády, jako stěžejního přístupu posledních dvou desítek let k tomuto fenoménu.

Druhá kapitola představí další teoretické přístupy k této problematice. Zároveň se zaměřím na vysvětlení efektů rozdělené vlády dle jednotlivých autorů. Tato kapitola bude členěna dle klíčových faktorů spojených s rozdělenou vládou a společných pro jednotlivé autory.

Poslední část této práce bude věnována empirickému zkoumání, jež vychází primárně z Mayhewovy teorie, ovšem je obohacena poznatky z přístupu dalších autorů. Budu aplikovat metodu výběru dat na základě té Mayhewovy, s menšími úpravami pro potřeby této práce. Zároveň při jejich hodnocení využiji též přístupu Seana Q. Kellyho, jenž velmi uznává Mayhewův přínos, ovšem není spokojen s aplikací metody pro hodnocení dat. „Využívám Mayhewova data a jeho model, abych demonstroval, že rozdělená vláda má zásadní dopad na výskyt inovativní politiky.“¹⁰

Na základě těchto dat vyvodím skutečný dopad rozdělené vlády během Obamova prvního mandátu na počet přijatých významných zákonů. Zároveň se pokusím osvětlit důvody rozdílu mezi sjednocenou a rozdělenou vládou, která nesouvisí toliko s typem vlády, ačkoli tato

¹⁰ Ibid., str. 477.

situace rozhodně není usnadněním legislativního procesu, ale spíše s okolnostmi, které ji provází.

1. Rozdělená versus sjednocená vláda podle Mayhewa

Základním pilířem této práce je teorie Davida R. Mayhewa, již představil na počátku 90. let a s jejímž obsahem narušil do té doby apriorně negativní vnímání rozdělené vlády ve vztahu k americkému politickému systému. V následující kapitole se nejprve budeme věnovat obecnému vymezení pojmu rozdělené a sjednocené vlády, následně pak hlavním rysům Mayhewovy teorie.

1.1. Definice

Rozdělená vláda vždy byla součástí amerického politického systému, ovšem posledních 60 let je jedním z jeho definičních znaků. Politologové si všímají jejího nástupu a zkoumají dopady, které tento fenomén má na politický systém. Značná část z nich považuje rozdělenou vládu za škodlivý trend, za původce zablokování systému a zpomalení rozhodování, vyvolávajícího neefektivnost a mnohé další negativní projevy.

Jak již bylo řečeno v úvodu kapitoly, základní teorie této práce vychází z přístupu významného odborníka na rozdělenou vládu, který však zmíněné negativní projevy v rámci svého průzkumu nepotvrdil, dokonce je zpochybnil. David R. Mayhew jako první reálně ověřil dopady rozdělené vlády v porovnání s vládou sjednocenou.

Nástup sledovaného fenoménu je charakteristický zejména pro období po konci druhé světové války do současnosti. Politologové věnující se rozdělené vládě počítají její nástup od období 1945- 1947. Mayhew začíná svůj výzkum rokem 1946 a vede ho až do roku 1990. V období od tohoto roku do současnosti, tedy po dobu 69 let, trvala rozdělená vláda 59% času (41 let), zatímco sjednocená pouhých 41% (28 let).¹¹ Již z těchto čísel je jasná důležitost rozdělené vlády a zájem o ní v odborných kruzích. Přitom mezi lety 1897 a 1945 se v kontrastu k tomu objevila pouze ve 12% případů.¹²

Rozdělenou vládu definujeme jako situaci, kdy prezident nemá oporu v alespoň jedné komoře Kongresu, to znamená, že většinu v alespoň jedné komoře má strana, která je opoziční ve

¹¹ Více viz *Historical Election Results*. US National Archives and Records Administration; *Election Information*. The Office of the Clerk; *Party division in the Senate, 1789-present*. The U.S. Senate; *Party Divisions of the House of Representatives (1789-present)*. Clerk of the House.

¹² Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. 1992. Str. 182-183.

vztahu k prezidentovi.¹³ V obráceném smyslu to znamená, že sjednocená vláda poskytuje americkému prezidentovi většinu v obou komorách Kongresu.

Mayhew se sám sebe v řečnické otázce ptá, zda nám má záležet na faktu, k jakému typu vlády (rozdělená x sjednocená) zrovna dochází. Podle něj to záleží na tom, zda jeden či druhý typ přináší zásadní rozdíly.¹⁴ Mayhew v této souvislosti zmiňuje všeobecné přesvědčení, že z nepřátelství nemůže vzniknout dobrá vláda. Woodrow Wilson, 28. prezident Spojených států¹⁵, napsal: „Nemůžete složit úspěšnou vládu z antagonismů.“¹⁶

Typické pro vnímání rozdělené vlády je popisovat situaci během ní jako patovou, jako uvíznutí na mrtvém bodě či smrtelnou křeč.¹⁷ Sám popis v sobě obsahuje již hodnocení situace jako takové.

Většina autorů, které Mayhew zmiňuje jako kritiky rozdělené vlády, automaticky netvrdí, že počet přijatých významných zákonů bude vyšší v době sjednocené vlády, ale že může být očekáváno, že v období vlády rozdělené jejich počet poklesne. Počet významných zákonů není jediným problémem rozdělené vlády zmiňovaným těmito autory. Efekty bude mít rovněž na schodek státního rozpočtu či celkovou finanční stabilitu.

Hlavní argumentací Mayhewa je nicméně fakt, že „sjednocená vláda ve vztahu k rozdělené neprodukuje významných rozdílů ve výskytu dvou specifických druhů aktivity.“¹⁸ Těmito druhy aktivit má autor na mysli veřejně významná vyšetřování kongresových komisí ve vztahu k potenciálnímu pochybení exekutivy, stejně jako přijímání významných zákonů ve standardním procesu legislativy.

Někteří autoři (bude rozebráno dále) tvrdí, že voliči preferují rozdělenou vládu z principu, jelikož ji považují v duchu typického amerického vnímání vyvažování a brzd a protiváh jako pojistku proti uzurpování moci. Takovéto tvrzení je však silně spekulativní, a vyvolává otázku, zda voliči takto hluboce uvažují o své volbě a volebním systému.

¹³ Viz definice in Thurber, James A.: *Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Government*. 1991. Str. 653.

¹⁴ Mayhew, David R.: *Divided we govern*. 1991. Str. 1.

¹⁵ Více viz *The Presidents*. The White House.

¹⁶ Wilson, Woodrow: *The Essential Political Writings*. Str. 178.

¹⁷ V terminologii a pracích nejširšího spektra autorů bývá tento stav označován jako “stalemate, decay, deadlock či gridlock.” Viz Spitzer, Robert J.: *President and Congress*. 1993. Str. xxi

¹⁸ Mayhew, David R.: *Divided we govern*, str. 4.

Jak již bylo řečeno, rozdělená vláda není nový fenomén, vyskytuje se v americkém politickém systému již od začátku (např. v období mezi lety 1874 a 1896).¹⁹ Nicméně poté následovalo dlouhé období sjednocené vlády po dobu téměř půl století, během kterého došlo k rozdělené vládě pouze během jednoho dvouletého cyklu. Ten byl však charakteristický přechodem od jednoho monopolu moci jedné strany k té druhé.²⁰

Ačkoli se na první pohled zdá, že podobná čísla u prvního a posledního období navádějí pozorovatele k závěru, že se politika v období druhé poloviny 19. století a druhé půle 20. století podobá, není tomu tak. Existují významné rozdíly. Hlavním rozdílem je fakt, že ačkoli v 19. století byla rozdělená vláda častým fenoménem, docházelo k ní pouze v období tzv. *mid-term elections*, tedy u voleb, jež se konaly v polovině volebního období prezidenta. Zřídka se vyskytovala přímo po prezidentských volbách.

V přístupu k rozdělené vládě mezi odborníky na americký politický systém neexistuje větší shoda. V nejzazším případě je možné potvrdit Sundquistův výrok, že žádný politolog nepovažuje rozdělenou vládu za blahodárnou, ovšem v dalších otázkách, jako jsou kupříkladu skutečné dopady rozdělené vlády, její rozdíl v porovnání s vládou sjednocenou či důvody jejího vzniku, již shoda v žádném případě nepanuje.

Přístup Davida Mayhewa ke studiu rozdělené vlády byl ve své době (a dovolím si tvrdit, že stále je) unikátní a originální. Ve své knize *Divided We Govern* jako první systematicky zkoumal dopady rozdělené a sjednocené vlády, ve snaze potvrdit či vyvrátit jejich rozdílnost v dopadech na politický systém a rozhodování a zároveň jako první tyto dopady opravdu zpochybnil.

1.2. Mayhewova teorie

Na počátku 90. let došlo ke zpochybnění intuitivně negativního předpokladu, že rozdělená vláda neumožňuje tak efektivní vládnutí jako vláda sjednocená. Základním kritériem, které Mayhew sledoval v rámci svého výzkumu, byl počet přijatých zákonů a jejich významnost. Snažil se potvrdit, že neexistuje zásadní rozdíl mezi objemem přijatých významných zákonů v době rozdělené či sjednocené vlády, což stejné platí i pro množství vyšetřovacích komisí vzniklých v těchto rozdílných dobách.

¹⁹ Vice viz *Historical Election Results*. US National Archives and Records Administration; *Election Information*. The Office of the Clerk; *Party division in the Senate, 1789-present*. The U.S. Senate; *Party Divisions of the House of Representatives (1789-present)*. Clerk of the House.

²⁰ Ibid.

Jako mnozí další si Mayhew uvědomuje, že fenomén rozdělené vlády se neobjevil až ve 20. století. „Během dvaadvacetileté periody mezi lety 1874 a 1896, abychom si vzali extrémní situaci, dvě strany sdílely kontrolu vlády po 16 let. Ovšem poté země zažila padesátileté období... spojené vlády, prolomené pouze dvouletými přechody od monopolu jedné strany k druhému, které uzavíraly Taftovu, Wilsonovu a Hooverovu administrativu.“²¹

Řada autorů a politologů se v 80. letech věnovala narůstajícímu počtu období rozdělených vlád, většina z nich s obavou z tohoto trendu. V této atmosféře právě Mayhewova zjištění znamenala velkou změnu a překvapení stávajícímu vnímání tohoto fenoménu.

Ve vztahu k efektivitě systému není pro Mayhewa rozhodující existence rozdělené vlády. Mayhew cituje množství prací, které tvrdí, že pro zajištění efektivní vlády je nutné, aby prezident a většina v obou komorách Kongresu byla z jedné strany. Ačkoli se tito autoři nezabývají konkrétně tím, zda sjednocené vlády produkují skutečně více významných zákonů, považují to za předpoklad, který je automatický: s přibývajícím časem bude více významných zákonů přijato v období sjednocené vlády, ne v té rozdělené.

Mayhew samozřejmě nechce zastávat názor, že nezáleží na faktu, zda dochází k rozdělené vládě či nikoli. Její existence jistě zvyšuje politické napětí, jak již bylo naznačeno, ale minimálně poměr přijatých významných zákonů ukazuje, že je politická shoda nacházena obdobně za podmínek rozdělené vlády, stejně jako při té jednotné.

Mayhewova metoda je prostá: zkoumá významnou legislativní aktivitu od roku 1946 do roku 1990. Je nutné odhlédnout od politických soubojů, urážek, přetahování, ale podívat se na výsledné přijaté zákony – tam je vidět onen vzorec, o kterém Mayhew mluví. Nicméně autor se nevěnuje pouze významným zákonům, důležitou roli hrají též vyšetřovací komise, u kterých platí všeobecné přesvědčení, že v období rozdělené vlády bude jejich počet větší, zejména díky implicitně očekávané snaze opoziční strany kontrolovat administrativu a nacházet nedostatky, které budou díky komisím spatřovány a zaznamenány i veřejností. Vzhledem k účelu mé práce není zájem o tuto oblast Mayhewova výzkumu primární, ovšem je pravda, že i v tomto směru Mayhew potvrdil svůj předpoklad – v případě rozdělené vlády nedochází k významně vyššímu počtu vyšetřování oproti vládě sjednocené.

²¹ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 1.

V rámci sledovaného období Mayhew zkoumá celkem 267 zákonů,²² které za tu dobu vyhodnotil jako významné, průměrně 12 na jeden kongres. Jakou cestou došel k tomuto číslu?

Slovo významný pro Mayhewa obsahuje 2 konkrétní významy: „inovativní a důležitý.“²³ Na základě této definice dospěl k výběru tohoto počtu zákonů. Výběr probíhal ve 2 krocích. Nejprve posuzoval úsudky současných pozorovatelů v období schvalování jednotlivých zákonů, které současníci považovali za významné. Druhým krokem byla retrospektivní analýza odborníků, kteří zkoumali několik Kongresů a jejich legislativních opatření a posuzovali významnost jednotlivých zákonů.

„Není třeba zdůrazňovat, že příprava podobného souboru nemůže být uskutečněna tak čistě a jistě jako izolování chemického prvku. Ovšem může být vypracována tak systematicky, jak jen to materiály dovolí.“²⁴

První krok, neboli hodnocení současníků, opírá Mayhew zejména o závěrečné hodnocení uplynulého roku v žurnalistických zdrojích (určité hodnocení práce Kongresu za uplynulý kalendářní rok). Jako nejvhodnější v tomto směru hodnotí deníky *The Washington Post* a *The New York Times*. Autoři takových hodnocení, novináři, mají za úkol přesně to, co Mayhew potřebuje ke své analýze. Z celoročního působení Kongresu vyzdvihnout ty nejdůležitější legislativní kroky.

Nevýhodu tomuto způsobu výběru dává subjektivita autora, který vybírá jednotlivé zákony na základě svého uvážení a může dojít k závěru, že některé zákony nejsou tak důležité jako jiné, i když pro jiného pozorovatele by byly, nehledě na ideologické faktory. Nicméně proto Mayhew čerpá z více zdrojů, aby k opomenutí jinak důležitého zákona z hlediska výzkumné perspektivy nedošlo. Jistotu v tomto směru má dodat již zmíněný druhý krok. Autor podpořil svůj primární novinový zdroj též knihami a články, které se týkaly celkových úvah nad legislativními opatřeními jednotlivých Kongresů. Z celkového výčtu Mayhew vyřadil např. rezoluce Kongresu, vyvlastňovací akty²⁵ či krátkodobá opatření.²⁶

Mayhew si je vědom slabostí tohoto přístupu při výběru empirických dat (snaha novinářů referovat pouze o velkých novátorských počinech, možná i dle ideálu, jak by měla legislativní práce vypadat; různost funkčnosti jeho metodologie v různých oblastech legislativy).

²² Ibid, str. 51.

²³ *innovative and consequential*. Ibid, str. 37.

²⁴ Ibid, str. 37.

²⁵ Appropriation acts.

²⁶ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 40.

Kupříkladu v oblasti zahraniční politiky metodologie postrádá některé významné rezoluce a zákonná opatření. V neposlední řadě, vzhledem k tomu, že tento výběr je vytvořen na základě hodnocení současníků, dostává se do výčtu legislativa, která je sice z jeho pohledu důležitá, ale nakonec tato očekávání nenaplní. Příkladem může být *The Equal Rights Amendment* (ERA), dodatek k ústavě, schválený Kongresem v roce 1971, ale neúspěšný při ratifikačním procesu v rámci států.²⁷ Mezi další nedostatky může patřit přílišné zaměření se pozorovatelů na mediálně významné zákony, na kontroverzní opatření, případně tendence k přiřazování důležitých zákonů každému Kongresu (i když jich tolik schválených být nemusí). Zmiňme, že před rokem 1970 se novináři více zaměřovali na prezidentskou agendu. V neposlední řadě metodologie neukazuje ideologickou předpojatost pozorovatelů.

První krok ve svém celku vygeneroval 211 významných zákonů. Ten druhý má doplnit předcházející, aby nedošlo k opomenutí významných zákonů, případně aby se tento efekt minimalizoval. Dodává expertní pohled na studovanou problematiku a měl by přidat k předchozímu kroku další rozměr, jelikož nehledí na publicitu, kontroverzi či autorství zákonů (zda jím byl prezident či nikoli).

Díky své metodologii Mayhew sestavil dva seznamy zákonů, které se částečně překrývají, čímž si i poskytují věrohodnost. Jak by se dalo předpokládat, druhý seznam (expertní) tenduje k tomu být delší. Po nutné validaci, kontrole oprávněnosti zařazení do seznamu či započtení zákonů, které prošly poměrně nedávno, dospěl Mayhew k celkovému číslu 267 důležitých zákonů, které byly přijaty ve sledovaném období.

Na základě těchto údajů popsal Mayhew některé kongresy s velmi malou produkcí zákonů (1951-52 za vlády Trumana, 1955-56 a 1959-60 pod Eisenhowerem a 1983-84 během mandátu Reagana). Největšími producenty zákonů byly kongresy naopak za Johnsona (1965-66), Nixona (1969-70) a v období 1973-74 za Nixona a Forda.²⁸ Mimo jiné Mayhewův výzkum dokazuje legislativní nástup v polovině zkoumaného období (60.léta), po kterém opět počet přijatých významných zákonů začal klesat.

Nejdůležitější je však závěr, zda se Mayhewova hypotéza potvrzuje či nikoli. Podle jeho zjištění z empirických údajů neplyne žádný automatický vztah mezi výskytem významné přijaté legislativy a podmínkami rozdělené či sjednocené vlády. „Pokud je všech 267 zákonů posuzováno stejně, devět 'sjednocených' dvouletých segmentů dosahuje v průměru 12,8

²⁷ Ibid, str. 42.

²⁸ Ibid, str. 75.

přijatých zákonů, a třináct 'rozdělených' segmentů se průměrně pohybuje na hranici 11,7.²⁹ Rozdíl mezi jednotlivými druhy vlád je tedy triviální až zanedbatelný.

V určitých oblastech se stranám dařilo více v podmínkách sjednocené vlády (např. demokratům v případě zvyšování minimální mzdy), ovšem v celkovém hodnocení bez ideologického zatížení, je efekt sjednocené vlády v porovnání s rozdělenou velmi malý.

1.3. Vysvětlení absence rozdílnosti

Mayhew ke svým zjištěním poznamenává, že nejspíše neexistuje jednoduchá odpověď, proč se efekt sjednocené a rozdělené vlády neliší nijak zásadně. Proti obecně přijímanému vzorci fungování týkající se stranické kontroly staví tzv. vzorec vyvažující³⁰, které ve smazávání rozdílů mezi oběma stavy hrají důležitou roli.

Vliv na systém mají za prvé tzv. alternativní variace³¹, které působí tak, že do klasického dělení sjednocená versus rozdělená vláda vstupuje další událost, opakující se s určitou pravidelností, narušující tento vzorec. Může dojít k rozhodnutí bez ohledu na to, zda je rozhodováno v podmínkách rozdělené či sjednocené vlády. Objevují se situace, které bez ohledu na stav vlády, proběhnou. Uplatňuje se zde časová variace. Mayhew uvádí hypotetický příklad, v jehož rámci se přijetí určité významné legislativy opakuje vždy na přestupný rok, bez ohledu na podmínky. Sám autor zmiňuje, že ve studovaném období 1946-1990 se objevuje mnoho alternativních variací.

Druhým vyvažujícím vzorcem je konstantnost³². Jedná se o tendenci, kdy se během každého volebního období (v tomto případě myšleny dvouleté cykly Kongresu) schválí určitý stabilní počet zákonů, který bývá přijat bez ohledu na druh vlády během onoho období. Při zkoumání legislativního soupisu po druhé světové válce je takřka nemožné nepřijít se závěrem, že zde existuje určitá tendence ke konstantnosti.

Posledním vyvažujícím vzorcem je kompenzace³³. Existují tendence vyvažující současný běh událostí. Mayhew zmiňuje příklad ekonomicky dobrých a špatných časů, kdy období blahobytu stejně neuspokojí všechny, všichni nebudou mít stejné tendence, proto bude

²⁹ Ibid, str. 76.

³⁰ Counter-patterns. Ibid, str. 100.

³¹ Alternative variation. Ibid., str. 101.

³² Constancy. Ibid., str. 101.

³³ Compensation. Ibid., str. 101.

docházet ke kompenzacím a vyrovnávání. V případě sjednocené versus rozdělené vlády podle Mayhewa existuje minimálně jeden kompenzační efekt.

Tyto tři vyvažující vzorce pomáhají určit nulující vliv určitých situací na podmínky rozdělené vlády ve vztahu k té spojené.

Mezi takové situace patří například snaha o znovuzvolení (snaha o znovuzvolení je zásadně odvislá od samotného kandidáta, ne od strany; proto též úsilí o zásluhy za přijetí důležité legislativy, která je před voliči vidět, je stejné za jakékoli vlády), roli hraje též třeba prezidentské vůdcovství. „Mnoho... významných schválených zákonů jsou prezidentské projekty.“³⁴ Role vůdcovství se nesmí přeceňovat, což někteří autoři dělají, ale její význam je obecně vysoký, zvláště v případě fragmentovaného legislativního tělesa, jakým Kongres je.

Důležitou funkci v tomto směru tedy plní možnost znovuzvolení, různá míra prezidentského vůdcovství, ovšem rovněž nálada a podpora veřejnosti, které jsou schopné posunout či zablokovat určitou legislativu bez ohledu na rozdělenou či sjednocenou vládu.

Pravděpodobnost vzniku inovativní legislativy roste s jejím načasováním (v prvních dvou letech prezidentského mandátu je pravděpodobnější její schválení) či s již naznačenou podporou veřejnosti (pokud existuje veřejná poptávka po rozhodné a aktivní vládě, jako například v období 60. let či na počátku 70. let). Rovněž bude snazší prosadit inovativní legislativu v situaci, kdy bude rozpočtový koláč větší, jelikož bude dostatek financí k financování nových programů.

Zároveň je důležité zjištění, že „významné americké zákony jsou obvykle schvalovány širokými většinami, bez ohledu na to, která politická strana je fakticky u moci.“³⁵ Širokou většinou je myšlen nejen počet schvalujících zákonodárců, ale průřez napříč politickým spektrem. Důležitým prvkem amerického politického systému je tendence ke konsensu, bez které se mnohdy americký systém nemůže obejít, vzhledem k množství veto hráčů v systému.

Několik dalších faktorů, jako externí události (např.: ropná krize) či politické štěpení³⁶, hrají roli ve snižování rozdílů mezi rozdělenou a sjednocenou vládou. Pro Mayhewa je důležitý závěr, že rozdělená vláda sama o sobě nemusí být vnímána absolutně negativně, jelikož

³⁴ Ibid., str. 112.

³⁵ Ibid., str. 119.

³⁶ Ibid., str. 136-174.

automaticky neznamená zhoršení situace v přijímání zákonů, protože „sjednocená vláda nepřispívá žádným dílem k objemu přijatých důležitých opatření.“³⁷

Schvalování zákonů během rozdělené vlády musí podléhat nutnosti hledat koalice u politického protivníka, což může mít vliv i na podobu přijatého zákona, kompromis, který „neuspokojí nikoho“³⁸. Ovšem tyto příklady Mayhew nabízí v podmínkách rozdělené i sjednocené vlády. Naopak v případě kompromisu je možné dosáhnout řešení, které přežije i změnu vlády.

Těžko je podle Mayhewa odhadnutelný vztah mezi deficitním financováním a rozdělenou vládou, jelikož nikdo zatím nezpracoval práci, která by se věnovala historii rozpočtů ve vztahu k politické kontrole. Ovšem „zcela jistě zde chybí jakékoli statistické propojení mezi rozdělenou vládou a deficitním financováním během celých dvou století americké národní historie.“³⁹

Již jen v oblasti zahraniční politiky, kdy USA celosvětově hrají velkou roli, je dobře, že některá opatření podléhají větší kontrole, bez ohledu na stranické linie. „Možná, že se během rozdělené vlády objevuje přemíra “zablokování” či “nekooperace”. Ovšem samozřejmě taková narušení z pohledu oponentů Trumanovy politiky v Číně či Reaganovy v centrální Americe figurují jako zdravé uplatnění brzd a protiváh.“⁴⁰

Porovnáme-li rozdělené a jednotné vlády, výsledky ve všech zmíněných oblastech jsou minimálně podobné. Problémem jsou občas až moc skřípající situace, při schvalování určitých kroků (například Bushovo vyjednávání při schvalování rozpočtu 1990), které mají negativní dopad na důvěryhodnost politického systému u voličů i zahraničních partnerů. Ovšem zásadní vliv na efektivnost systému v případě přijímání významných zákonů, rozdíl mezi rozdělenou či sjednocenou vládou, nemá. Otázkou však zůstává míra efektivnosti systému jako celku, z čehož může vyplývat též míra krize systému jako celku.

³⁷ Ibid., str. 178.

³⁸ Ibid., str. 180.

³⁹ Ibid., str. 185.

⁴⁰ Ibid., str. 195.

2. Rozdělená versus sjednocená vláda

Americký politolog Nelson Polsby hodnotí rozdělenou vládu negativně, ovšem ne paušálně. Uvědomuje si, že *gridlock*⁴¹ není absolutní, procházejí rutinní zákony⁴². Z historické perspektivy dokonce Polsby tvrdí, že v období rozdělené vlády procházelo více rutinních zákonů a všímá si i významných legislativních úspěchů za podmínek rozdělené vlády (např. v letech 1986 tzv. *Tax code* či v roce 1990 dohoda o rozpočtu).⁴³ Polsby ovšem upozorňuje na již zmíněné uvážnutí na mrtvém bodě. „Jedním z důvodů, proč legislativní patová situace nevypadá tak zle, je fakt, že i v případě sjednocené vlády nad Kongresem a prezidentským úřadem existuje mnoho třecích ploch, díky ústavnímu oddělení moci.“⁴⁴

Jak sám Polsby uznává, tento argument dělí jeho samého i jeho kolegy na dva tábory, z nichž jeden by přivítal stranický systém ve stylu Velké Británie, přičemž druhý by zůstal u klasického rozdělení moci.

Postoj Davida R. Mayhewa k rozdělené vládě byl v určitém způsobu zlomový, nicméně ne revoluční, vycházející z dlouhého studia tohoto fenoménu, který zejména v poválečné americké politice hraje významnou roli. Mayhewův přínos ovlivnil množství dalších odborníků, kteří kriticky zkoumají jeho teorii. V následující kapitole budou probrány různé přístupy k rozdělené vládě, zejména s ohledem na důvod jejího vzniku, podle čehož budou autoři postupně řazeni. Rovněž se v rámci této kapitoly zaměřím na osobní hodnocení autorů, zda považují rozdělenou vládu za zásadní problém amerického politického systému či nikoli a proč.

2.1. Proměna stranictví jako základu rozdělené vlády

Teoretik Alan Ware považuje rozdělenou vládu za běžnou součást amerického politického systému na federální i státní úrovni, ale upozorňuje na nástup nového trendu s ní spojeného, konkrétně jejího výskytu ihned po zvolení prezidenta do úřadu. Od roku 1948 se vyskytla rozdělená vláda po nástupu prezidenta do úřadu ve více než 50% případů na rozdíl od třetiny v 19. století.

Tento trend, kdy se prezident při nástupu do úřadu nemůže opřít o stranickou většinu v obou komorách, vidí Ware jako alarmující. Negativně též hodnotí posun v typu rozdělené vlády,

⁴¹ Situace zablokování systému, kdy nedochází ke schvalování významné a důležité legislativy, v extrémních pojetích prakticky žádné legislativy.

⁴² Příkladem jsou *appropriation bills*.

⁴³ Polsby, Nelson: *Does Congress work?* Str. 32.

⁴⁴ Ibid, str. 32.

kdy od roku 1948 do současnosti v případě, že došlo k rozdělené vládě, téměř ve $\frac{3}{4}$ případů prezident čelil celému opozičnímu Kongresu⁴⁵, na rozdíl od zkoumaných let „1836-1896, během kterých pouze 40 procent z případů rozdělených vlád dopadly tak, že obě komory se ocitly v rukou opoziční strany.“⁴⁶

Ware vidí hlavní důvod těchto změn v transformaci politických stran v USA. Příčinu rozdělené vlády v 19. století popisuje Ware jako nesouběh poslaneckých a senátních voleb s volbami prezidentskými. Stranictví bylo důležitým prvkem tohoto systému z 19. století. Občané byli pevně stranicky příslušní, preferovali volbu spíš stranickou než kandidátskou, zároveň existovala malá skupina voličů, kteří byli ochotni měnit své preference mezi jednotlivými volbami. Z toho bylo možné usuzovat, že podíl celkového počtu hlasů, jež dostanou obě strany ve volbách, bude více méně podobný.

V první polovině 20. století, která se vyznačovala pravidelnou sjednocenou vládou, byla politická polarizace i soutěživost mnohem menší. „Zatímco těsné souboje charakterizovaly většinu 19. století..., pouze v letech 1910-1916 a znovu v roce 1946 byly stejnoměrně vyrovnanými soupeři na národní úrovni. Jedna strana dominovala národní politice.“⁴⁷

Vzhledem k pevné stranické příslušnosti 19. století se tzv. *split-ticket voting*⁴⁸ v nejvyšších patrech politiky prakticky nevyskytovalo. Ovšem spolu s nárůstem soutěživosti mezi stranami a snížením důležitosti stranické příslušnosti poměr dělení hlasů začal růst.

Ve druhé polovině 20. století (konkrétně 1948-2000) není podle Wareho hlavním důvodem častého vzniku rozdělené vlády nesouběh voleb kongresových s prezidentskými, ale fakt, že vítězství v prezidentských volbách negeneruje rovněž vítězství a získání většiny v Kongresu.

Nabízí se otázka, co je důvodem toho, že strany ztratily schopnost propojovat vítězství prezidenta (kandidáta na prezidenta dané strany) s vítězstvím strany v nejbližších kongresových volbách. Kromě strukturálních důvodů vidí příčinu i ve změně volebního

⁴⁵ V současnosti činí tento poměr přibližně 71% případů rozdělené vlády. Ware počítá zkoumané období do roku 2000. Aktualizováno do roku 2013. Více viz Office of The Clerk: *Party Divisions of the House of Representatives*. Link: <http://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/> ; United States Senate: *Party Division in the Senate*. Link:

https://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm
The White House: *Presidents*. Link: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents>

⁴⁶ Ware, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 22.

⁴⁷ Ibid., str. 26.

⁴⁸ Dělení hlasů při volbě. Volič hlasuje pro prezidenta z jedné politické strany, ale do komor Kongresu volí opoziční stranu. Srovnej s Campbell, Angus; Miller, Warren E.: *The Motivational Basis of Straight and Split Ticket Voting*. 1957.

chování. „Během první poloviny dvacátého století voliči pokračovali ve volbě dle stranických linií.“⁴⁹ Ovšem od 50. let se sounáležitost se stranou s ohledem na volby vytrácí.

O tomto trendu hovoří též Lloyd N. Cutler, jenž „se domnívá, že pokles stranické příslušnosti voličů je spojen s obecným poklesem stranické vlády v druhé polovině 20. Století.“ Cluter s tím propojuje pokles stranickosti kongresmanů a jejich sounáležitosti se stranou.⁵⁰

Stranictví se zásadním způsobem proměnilo. Strany již nejsou masivní a plné aktivních občanů. Stranická struktura na lokální úrovni se rozvolnila, tudíž neposkytuje již takovou mobilizační složku. Zároveň prezident začal hrát více samostatnou a aktivní roli. Toto společně s dalšími faktory vytvořilo propast mezi prezidentem a jeho stranou. To podle Wareho položilo základ snaze Franklina Roosevelta, aby přetransformoval americkou vládu. Ne směrem k silnější vládě stran, ale k určité formě administrativní vlády.

Tento trend podpořila „série reforem na státní úrovni na začátku století, včetně primárních voleb, (která) pomohla vážně oslabit stranickou strukturu v západních státech.“⁵¹

V 50. letech 20. století strany stále zajišťovaly podobnou úlohu jako ve století předchozím, nicméně ji zaštiťovaly s mnohem menší efektivitou. Ovšem toto vše se zásadně proměnilo v 60. letech. „Přístupnost nových metod vedení kampaně, zejména televize, vzájemně na sebe působily s primárkami, aby vytvořily styl politiky na nižší úrovni než prezidentské, která byla ale mnohem více opanována samostatnými kandidáty, více než kdy dříve.“⁵²

Ware hovoří o umírněnosti rozdělené vlády před přijetím Rooseveltova New Deal – byly určité hranice konfliktu, které se v rámci politického boje nepřekračovaly (byť například odmítnutí republikánského senátu vstoupit do Společnosti národů patřilo mezi výrazné neshody v důsledku rozdělené vlády). „Avšak ona masivní expanze vládní aktivity od dob Nového údělu dále znamenala, že se vzájemný vztah řízení mezi oběma větvemi stal mnohem důležitější, než byl dříve.“⁵³

Sám Ware uznává, že možnost úspěšné kooperace v době rozdělené vlády existuje. V této souvislosti zmiňuje období vlády prezidenta Eisenhowera, který jako republikán čelil demokratickému Kongresu. Označuje tuto éru s jistou nadsázkou za „Zlatý věk“⁵⁴ rozdělené vlády. Díky rezervovanému postoji Eisenhowera, který propagoval omezenější postoj

⁴⁹ Ware, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 27.

⁵⁰ Cutler, Lloyd N.: *Party Government under the American Constitution*. Str. 26-27.

⁵¹ Ware, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 27-28.

⁵² Ibid., str. 28.

⁵³ Ibid., str. 33.

⁵⁴ Golden age of divided government. Ibid., str. 33.

k exekutivnímu aktivismu, a schopným vůdcům demokratických většin v obou komorách, jejich spolupráce fungovala, navzdory faktu, že byly ze soupeřících stran. Obě strany byly ochotny ustoupit a nacházet kompromis.

Na druhou stranu příkladem neúspěšného prezidenta je Nixon, který byl od začátku velice konfliktní ve svém jednání s kongresem. „Nixon neuspěl při schvalování většiny jeho legislativní agendy, včetně sociální reformy... a tak se obrátil k jiným prostředkům, aby dosáhl svých cílů.“⁵⁵

Na chování těchto dvou prezidentů je možné pozorovat, jak moc při podmínkách rozdělené vlády záleží na osobních schopnostech prezidenta. V duchu Wareho známý americký politolog Richard Neudstadt k roli stran poznamenal, že sjednocovací roli již nenaplňují: „To, co separuje ústava, naše politické strany nespojují.“⁵⁶ Zároveň je Neudstadt velkým propagátorem prezidentů jako osobností. Zaměřuje se na tzv. *presidential power*, která ale není klasickou snahou získat moc ve smyslu společenského postavení a vlivu na osoby kolem sebe, ale usilování o dlouhodobou strategickou výhodu a udržení vlivu po delší dobu k ovlivňování politických procesů v zemi. Nejdůležitější charakteristikou prezidenta má být jeho vůdcovství. „Jeho vliv je známkou vůdcovství... Moc představuje jeho vliv... Ze strategického úhlu pohledu, nezáleží na tom, jak ovládá (prezident) Kongres v určitých situacích, ale co činí pro to, aby podpořil svoje šance k nadvládě nad Kongresem v každém případě, vyhlížeje zítřek pohledem z dnešku.“⁵⁷ Prezidentská moc je podle něj moc přesvědčit.⁵⁸ Vzhledem k výrazné roli vůdcovství se mohou smazávat rozdíly mezi jednotlivými obdobími rozdělené a sjednocené vlády. Relativní volnost amerického politického systému pak umožňuje hledání koalic, které smazávají rozdíl mezi rozdělenou či sjednocenou vládou.

Nicméně Waremu vadí přílišné propojení pravomocí obou složek moci. V případě zablokování systému, pokud obě strany stojí pevně na svém, není z dané situace východisko. Na rozdíl od kohabitace⁵⁹ ve Francii, která umožňuje výrazné omezení role prezidenta, v případě že nemá oporu v parlamentu.

Americký systém klade enormní nároky na jednotlivé politiky, pokud mají zodpovědně vyřešit určitý politický problém, zejména v momentě, kdy k tomu potřebují opoziční

⁵⁵ Ware, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 33.

⁵⁶ Neudstadt, Richard E.: *The Presidential Power and the Modern Presidency*. Str. 29.

⁵⁷ Ibid, str. 4.

⁵⁸ Ibid, str. 10-11.

⁵⁹ Více viz Giovanni Sartori: *Comparative Constitutional Engineering*.

konkurenty. Několik historických případů ukazuje, že neshody mezi prezidentem a Kongresem mohou vyústit až v situaci podobnou válce (impeachment prezidenta Clintona, dohady o rozpočtu za stejné administrativy a jeho následné schválení až v rozpočtovém provizoriu).

Ware upozorňuje na státní složku amerického politického systému, kde se rovněž rozdělená vláda vyskytuje. „Důkazy ze států odhalují, že rozdělená vláda v systému oddělených mocí může docela slušně fungovat a zcela určitě se složitá zkušenost z federální úrovně neopakuje ve všech státech. Nicméně... masivní institucionální reformy budou nutné, aby se zajistilo, že rozdělená vláda bude schopná na federální úrovni pracovat konstruktivně, stejně jako k tomu tenduje státní úroveň.“⁶⁰

Dalším ze zástupců reformy amerického politického systému je James Sundquist. I on si všímá narůstajícího počtu rozdělených vlád od poloviny 20. století. Sundquist si všímá stejného momentu jako Ware, nové podoby rozdělené vlády. Dwight Eisenhower byl po 72 letech v roce 1957 první prezident, který v den své inaugurace čelil opoziční komoře Kongresu.

Sundquist se v této souvislosti zamýšlí nad modelem koaliční vlády, která ve Spojených státech existuje. Není chtěná, ale vynucená výsledkem volebního procesu. „Kdykoli volby v polovině funkčního období prezidenta přinesly rozdělení vlády, každý, kdo se tím znepokojoval, se mohl zhluboka nadechnout a s jistotou počkat na příští prezidentské volby, aby se systém vrátil do svého správného uspořádání... Ovšem od roku 1956 se tato jistota již neopakovala. Již to nebylo ani pravděpodobné. A toto představuje významnou změnu v systému americké vlády, pro institucionální procesy a vztahy, které jsou významně změněny, když se jednotící pouto strany vytrácí.“⁶¹

Christian John, další z amerických teoretiků rozdělené vlády, si v tomto směru pokládá otázku, zda je původní konstrukce amerického politického systému, jak ji otcové zakladatelé nastavili, stále funkční. Z tohoto nastavení plyne rozdělená vláda – ovšem je dobrá pro Spojené státy? „Není a to ze tří důvodů: rozdělená vláda vede k neobhájitelné slabosti vlády způsobené nedostatkem odpovědnosti; produkuje legislativní zablokovanost; a přispívá

⁶⁰ Ware, Alan: *Divided government in the United States*. Str. 38.

⁶¹ Sundquist, James: *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*. Str. 614.

k poklesu vyjádření vůle lidu.⁶² Tyto tři argumenty patří ke klasickým argumentům proti rozdělené vládě.

Proti tomuto názoru se naopak postavil profesor Will McLennan, který naopak popírá tyto argumenty. Uvědomuje si problém odpovědnosti, ovšem poukazuje na množství zákonů přijatých v tomto období (Marshallův plán, *National Interstate and Defense Highways Act* z roku 1956, *The Agricultural Act* z roku 1954 a další). Částečně navazuje na Mayhewa, kterého i cituje. Zároveň zdůrazňuje nutnost kompromisu, který je pro americký systém bytostně vlastní a též fakt, že „Na druhé straně, je možné argumentovat tím, že rozdělená vláda omezuje velikost a záběr vlády a tím usnadňuje zdravou konkurenci mezi prezidenty a Kongresem.“⁶³

Oba autoři, McLennan i John, shrnují argumenty obou stran ve vztahu k rozdělené vládě i roli stranictví v této situaci.

Sundquist však v souvislosti s tím poukazuje na zajímavý fakt, že sami tvůrci ústavy předpokládali její brzkou změnu v kontextu praxe a potřebných změn, které mají přijít. Ovšem v tomto směru bylo schváleno za více než 200 let pouhých 27 dodatků, přičemž z toho jen 5 se týkalo faktického nastavení a fungování politického systému (Sundquist z toho počtu 3 řadí k tzv. technickým dodatkům, které napravitely některé chyby či adaptovaly systém na nové skutečnosti, ale neměly povahu systému).⁶⁴ Všimá si kritiků, kteří poukazují na slabosti a neefektivnost systému v uplynulých dvou stoletích. Proti nim se staví obránci systému, kteří ho považují za bezpečný. Jednotlivé moci se vzájemně kontrolují, ale zároveň oslabují a zpomalují, čímž samozřejmě získávají na neefektivitě. Shrnutí diskuze, kterou v našem případě ilustrovali McLennan a John.

Jedním z klíčových faktorů k překonání rozdělené vlády měly být strany. Politické strany, které byly federalisty odsuzovány, a ústava je nepředpokládá. Mnohými byly strany brány jako nepřítel ústavy.⁶⁵ Stranický systém se však vytvořil poměrně rychle, již ve 30. letech 20. století za vlády Andrew Jacksona fungoval stabilně.⁶⁶

V souladu se vznikem politologie vzniklo i teoretické zdůvodnění pro vládu jedné strany (sjednocená vláda). Jak političtí lídři, tak voličstvo zastávali názor, že oddělené instituce, které otcové zakladatelé vytvořili, musí být něčím do určité míry sjednoceny, aby se dosáhlo

⁶² John, Christian: *Divided We Fall: the Case against Divided Government*. Str. 166.

⁶³ McLennan, Will: *Divided We Conquer: Why Divided Government Is Preferable to Unified Control*. Str. 162.

⁶⁴ Sundquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. 1992. Str. 2.

⁶⁵ Více viz např. List federalisty č. 10 in Hamilton, Alexander et al.: *Listy federalistů*.

⁶⁶ Sundquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Str. 89.

funkčnosti vládnutí.⁶⁷ Strany měly být nositelem sjednocení napříč oddělenými institucemi. Toto vnímání politických stran se stalo téměř absolutní a všudypřítomné. Ruku v ruce s tímto pojetím vlády stran šlo i o vnímání vůdcovství,⁶⁸ často posuzované jako klíčová vlastnost prezidenta. Prezident byl vůdce většiny v Kongresu, to brali teoretikové vůdcovství jako automatickou podmínku, která vůdcovství v jejich smyslu umožňuje. Nicméně od let 1947-48 přišla změna s příchodem četných období rozdělených vlád.

Sundquist kritizuje vnímání politické strany jako nenahraditelné součásti politického systému, která sama o sobě přináší soudržnost a jednotu, jež zaručí efektivitu a propojení exekutivy a legislativy. Tento předpoklad je pro něj zastaralý, díky vývoji na politické scéně a nárůstu období rozdělené vlády.

Stranám se stejně nedařilo plnit roli sjednotitele, což uznávali prakticky všichni, kteří tuto jejich specifickou roli vyzdvihovali. A to hlavně z důvodů, na kterých byla založena jejich podstata. „Decentralizované a federální ve své organizaci, bez autority v podobě centrálních institucí a zároveň vytvořené z různých ideologií a kulturních elementů, strany postrádaly disciplínu. Nicméně i bez reforem... byly politické strany vnímány jako do určité míry úspěšné v překonávání rozdílů mezi oddělenými větvemi vlády.“⁶⁹

Sundquist udává, že v 60. letech byla vytvořena dominantní teorie, jak zajistit, aby americký politický systém pracoval co nejlépe. Politické strany byly brány jako instituce, které spojují oddělené větve moci a překonávají situaci ono komplikující oddělení. Tato teorie předpokládala jednu zásadní věc: „bude zde (existovat) většinová strana kontrolující obě větve moci.“⁷⁰ Ovšem v případě, že zde není žádná většinová strana v Kongresu, jež zároveň drží funkci prezidenta, nemá pak politická strana sama o sobě jednotící účinek, nepřeklene bariéry a mosty mezi rozdělenými institucemi, což předpokládají zastánci této teorie.

Vzhledem k narůstajícímu počtu období rozdělené vlády je Sundquist značně skeptický ohledně vývoje na politické scéně – zejména ve vztahu k efektivní vládě. Koaliční vláda podle něj nefunguje, nefunguje když „prezident tahá na jednu stranu a Kongres na tu druhou.“ Tento problém demonstruje na příkladu řešení rozpočtových problémů v druhé polovině 80. let.

⁶⁷ Ibid, str. 90.

⁶⁸ Leadership. Srovnej Neudstadt: *Presidential power and the modern presidents*. 1990; či Burns, James MacGregor: *Transforming leadership*. 2003.

⁶⁹ Sundquist, James. *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*. Str. 620-621.

⁷⁰ Ibid., str. 624-625.

Sundquist dále zmiňuje války v Nikaragui a Vietnamu, jako další příklad neúspěchu z důvodů nejednoty a neschopnosti funkční koaliční vlády.

„Soutěž je podstata demokratické politiky... Strany jsou instrumenty soutěže. Jsou a měly by být organizovány pro boj, a ne pro spolupráci a kompromis. Žijí, aby vyhrály volby, a tím podpořily své přesvědčení a programy.... Ovšem během rozdělené vlády, se tato zdravá soutěž stává nezdravou. Potom jsou prezident a Kongres motivováni se snažit zdiskreditovat a porazit jeden druhého.“⁷¹

Politické skupiny spolu soupeří. Sundquist rozpoznává politické strany jako sdružení lidí s určitými cíli. Pokud má koaliční vláda fungovat, musí všechny zainteresované politické strany ustoupit ze svých zásad, jinak nenajdou společné řešení. Ovšem zásadní snahou strany je ovládnout politické funkce. Proto logicky každý návrh, který přijde od prezidenta do Sněmovny reprezentantů či Senátu, kontrolované opoziční stranou, musí být zamítnut. Přijetí tohoto návrhu by znamenalo ospravedlnění toho druhého, ospravedlnění prezidenta jako státníka a muže s rozumnými návrhy. A přitom právě tohoto prezidenta chce ona opoziční strana při nejbližších volbách vyměnit. Stejně tak se děje v případě prezidenta, který se vyjadřuje k návrhům Kongresu, ovládaného opoziční stranou.

Posílení stranic není pro Sundquista řešením problémů amerického systému, ne v případě, že bude existovat rozdělená vláda. Sundquist hovoří o konci teorie a praxe, která fungovala století a půl. Většinová strana v Kongresu samozřejmě nebude považovat prezidenta za svého vůdce, pokud přísluší k jinému politickému bloku. K politickému tlaku se následně přidávají další faktory – neochota kongresové většiny podpořit prezidenta-protivníka, který ji porazil v posledních prezidentských volbách, stejně jako situace samotného prezidenta, který nemůže zcela otevřeně spolupracovat s opoziční stranou, pokud mu jde o vítězství jeho vlastní strany.

Sundquist vidí zhoršování nedostatků systému, které se objevovaly během sjednocené vlády, ještě výrazněji v období té rozdělené. „V době Eisenhowerovy vlády prezidentova zahraniční politika získala podporu obou politických stran, ovšem na domácí scéně bylo toto období neproduktivní. Prezident a jeho demokratičtí oponenti se dohadovali ohledně takových významných témat jako vzdělání, zdravotní pojištění, bydlení, nezaměstnanost či znečištění vody. Každá strana měla schopnosti blokovat iniciativu té druhé.“⁷² Podobný vývoj následoval i u dalších prezidentů.

⁷¹ Ibid., str. 629.

⁷² Sundquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Str. 94.

Jedním z problémů, které Sundquist vidí, byl i fakt, že nikdo vlastně nebyl plně zodpovědný za politické jednání. Příkladem, o kterém autor píše, je rekordní vzrůst státního dluhu v období 1984 až 1988, kdy se prezident Reagan a opoziční demokraté obviňovali navzájem z jeho vzniku.

Začal se prosazovat názor, že rozdělená vláda způsobuje politické ochromení, nefunkčnost systému, patovou situaci. Znechucení se projevovalo i mezi voliči a jejich názory na politiku. Jak Sundquist uvádí, v roce 1992 průzkumy veřejného mínění vykazovaly u voličů značné známky frustrace a znechucení.⁷³

Sundquist vyzdvihuje při svém hodnocení rozdělené vlády jeden fakt: všichni odborníci studující tento politický fenomén se vyskytují na škále od absolutní kritiky po neutralitu, nikdo z nich neobhájuje rozdělenou vládu jako dobrou cestu hodnou následování.

Následně se dostává k hodnocení Mayhewa a jeho díla. Pozitivně hodnotí jeho přístup, jelikož jako první pronáší závěry o rozdělené vládě na základě empirických údajů. Upozorňuje však na omezení Mayhewa na úspěšné zákony, které prošly legislativním procesem (zde se podle jeho závěrů větší rozdíly nevyskytují), ale podle Sundquista je definičním rozdělené vlády neúspěch, tedy neschválení zákona, jelikož se k němu nenajde podpora či ochota (veto prezidenta, atp.)⁷⁴. Stejně tak se Mayhew nezabývá dobou schvalování takových zákonů, která může být při jiném nastavení legislativně-exekutivních vztahů rovněž rozdílná (myšleno ve prospěch větší rychlosti při sjednocené vládě). Sundquist vychází z Mayhewem citovaného případu balíčku na redukci státního schodku vycházejícího z dvoustranického vyjednávání (Mayhew ho chápe jako úspěch rozdělené vlády), ovšem poukazuje na to, že množství expertů ho považovaly za nedostatečný a opožděný, což mohlo být způsobeno právě obstrukcemi spojenými s rozdělenou vládou.

Jedním z důvodů shodnosti rozdělené a sjednocené vlády ve vztahu ke schvalování zákonů je fakt, že v době, kdy je zákon připraven ke schválení, je vybudována dostatečná podpora, aby prošel v každém případě. Stejně jako veřejné mínění může určité zákony silně posunout dopředu schvalovacím procesem. Sundquist každopádně upozorňuje na ne malé množství zákonů, které představuje Mayhew, které byly schváleny v období sjednocené vlády, ale byly velkým trnem v oku opozici. Sundquist tvrdí, že takové zákony by v podmínkách rozdělené vlády zcela jistě neprošly. Nicméně není snadné to takto tvrdit, vzhledem k tomu, že

⁷³ Ibid, str. 98.

⁷⁴ Srovnej Edwards, George C.; Barrett, Andrew; Peake, Jeffrey: *The Legislative Impact of Divided Government*. Tato a další podobné teorie budou probrány níže.

podmínky rozdělené vlády si vyžadují zcela jinou strategii. Pomocí ústupků je možné nalézt kompromis, který je akceptovatelný pro obě strany a má navíc šanci na existenci v případě změny vládní strany.

Nejvíce však Sundquist Mayhewovi vyčítá opomenutí jedné základní otázky spojené s rozdělenou vládou: absence odpovědnosti. „Rozdělená vláda umožňuje – dokonce povzbuzuje a odměňuje – ukazování prstem a unikání z přebrání odpovědnosti za vinu.“⁷⁵

Svou úvahu nad rozdělenou a sjednocenou vládou končí Sundquist prohlášením, že pokud bude opět nastolena pravidelná sjednocená vláda, přinese lepší výsledky. Tuto cestu by rád nastoupil za pomoci konkrétních opatření: bonusová místa v Kongresu, která by získala prezidentova strana; posunutí voleb do Kongresu, např. o 14 dní, aby voliči již věděli, kdo obsadí Bílý dům; případně jednotné kandidátní listiny strany a prezidenta do Kongresu, a to dobrovolné či povinné.⁷⁶

V souhrnu můžeme říci, že Sundquist žádá přehodnocení stranické vlády a prezidentského vůdcovství a stanovení, zda stranická vláda spolu s vůdcovstvím přináší Spojeným státům větší přínos než vláda koaliční, anebo naopak. Pro Sundquista je rozdělená vláda prostě nehoda, postranní efekt volebního procesu, se zdůvodněním, že hlavními důvody je pokles vlivu stran a držení úřadu (*incumbency*)⁷⁷. V této souvislosti jiný teoretik rozdělené vlády, Morris Fiorina, kterému následně bude věnována pozornost, trvá na tom, že by se mělo nejprve přijít na to, proč voliči dělí své hlasy. Sundquist však odmítá toto možné zdůvodnění rozdělené vlády, tedy úmysl voličů jí dosáhnout. Nicméně Fiorina poukazuje na fakt, že to může být cílené rozhodnutí voličů, kteří nevěří zcela svým elitám a usilují o jejich vzájemnou kontrolu pomocí rozdělené vlády.⁷⁸

V souvislosti s tím profesor Morton Keller upozorňuje na podle něj největší problém politických stran současné doby. Vnímá největší stranickou výzvu ve zlomení “nevěry” voličů a opětovné získání jejich trvalé podpory. Vychází ze slov poradce Republikánů Rogera Stonea. “Zde již skutečně neexistuje žádná masová strana... Každý volební cyklus znamená

⁷⁵ Sunquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Str. 106.

⁷⁶ Na rozdíl od split-ticket voting, ke straight-ticket voting (možnost dát hlas najednou prezidentovi i straně) k team-ticket voting (zde jediná možnost, volit prezidenta a stranu zároveň).

⁷⁷ Zvýhodnění současného držitele úřadu, větší viditelnost, schopnost být známou tváří, se kterou volič již něco zažil, snazší přístup k finančním prostředkům, apod. Srovnej: Collier, Kenneth; Munger, Michael: *A Comparison of Incumbent Security in the House and Senate*.

⁷⁸ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Str. 409.

sérii nových stranických dělení. Většina voličů se připojuje dočasně k jedné či druhé straně.”⁷⁹

2.2. Split-ticket voting jako důvod vzniku rozdělené vlády?

Naznačená další rovina spojená se vznikem rozdělené vlády je dělení hlasů.⁸⁰ Obecně Morris Fiorina zastává spíše neutrální postoj. Rozdělená či sjednocená vláda zatím neukázaly rozdíly, jak se za jejich podmínek dají zvládat výzvy, které přicházejí. Fiorina si je vědom toho, že problém odpovědnosti rozdělená vláda ještě zvyšuje, ovšem zároveň umožňuje limitaci prezidentských vojenských dobrodružství, jako byly účasti ve Vietnamu či Nikaragui (na rozdíl od Sundquista). Posledních 25 let politické situace v zemi vnímá jako nastupující období rozdělené vlády. Politici odborníci přestávají chápat rozdělenou vládu jako deviaci, ale více jako danost současného amerického politického systému.

Rozdělená vláda se v 19. století objevovala v souvislosti s napětím v zemi, podobně se dá tento fenomén s těmito podmínkami spojit i ve století 20., i když Fiorina upozorňuje, že tyto situace se zdají být méně výjimečné – v 19. století občanská válka, otroctví a industrializace, oproti století 20. a sociálním reformám či vietnamské válce. Nicméně Fiorina, podobně jako výše zmínění politologové, hovoří o jedné výjimečnosti rozdělené vlády 20. století: „V současné době je pravděpodobnost výskytu rozdělené vlády po prezidentských volbách prakticky stejná stejně jako po těch v polovině funkčního období.”⁸¹

Většina pozornosti se soustřeďuje na 3 hlavní americké instituce, ovšem v rámci americké federace existují i státy, které zažívají rozdělenou vládu též – podle Fiorina ¾ Američanů žijí ve státech s touto formou vlády.

Jedním z nejčastějších vysvětlení rozdělené vlády bývá tzv. gerrymandering,⁸² který Fiorina jako důvod ovšem odmítá. Co objektivně narůstá, je dělení hlasů. Během „nedávných let 40% všech volebních obvodů hlásily takové rozdělené výsledky... Mezi 50. a 70. lety 20. století dělení hlasů narostlo, z původních 15% či méně na téměř 25% celkového elektorátu.”⁸³

Fiorina v souvislosti s nárůstem dělení hlasů tvrdí, že se nejedná o překvapivý jev na pozadí oslabování stranických struktur. Oslobování stranických pout ovlivňuje chování voliče, který spíše vyslyší „volání“ atraktivního kandidáta či politických témat druhé politické strany.

⁷⁹ Keller, Morton: *America's Three Regimes*. Str. 299.

⁸⁰ Zmíněné *split-ticket voting* či *ticket-splitting*.

⁸¹ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Str. 388.

⁸² Úmyslné manipulování s hranicemi obvodů s cílem dosáhnouti lepších volebních zisků.

⁸³ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Str. 392.

Mezi další diskutované důvody rozdělené vlády, jak bylo možné poznat u jiných autorů, řadí současné držení úřadu⁸⁴ a úmyslné jednání voličů (na základě mnoha průzkumů veřejného mínění si voliči přejí rozdělenou vládu na úkor té sjednocené).

Někteří komentátoři přiřítají rozdělené vládě jasné dopady na politický systém: Rozdělená vláda ztěžuje problémy koordinace a soudržnosti národních institucí, které jsou obsažené již v ústavě samé. „Rozdělná vláda může nevykonnou formu vlády učinit neproveditelnou.“⁸⁵ Zároveň tato politická situace zamlžuje odpovědnost politických představitelů za politická rozhodnutí během jejich mandátu. Nicméně Fiorina upozorňuje, že důsledky rozdělené vlády jsou mnohem více diskutabilní, než se na první pohled zdá. Podle něj zatím nikdo neodpověděl na otázku, zda jsou důsledky takové formy vlády, i když špatné, horší než ty, které by doprovázely situaci sjednocené vlády, pokud by se jí v americké politice nějak podařilo dosáhnout na delší dobu.

Efektivita nikdy nebyla silná stránka americké demokracie. Strany byly ty, které činily systém svou sjednocující silou provozu schopným. Ovšem narůstající počet období rozdělené vlády tuto sílu odstranilo. Očekávání výrazně špatného vlivu na chod politiky v podobě patu mezi politickými aktéry za podmínek rozdělené vlády ovšem Fiorina odmítá. Stejně jako vliv na rozpočet, rostoucí deficit a zvýšený počet vyšetřování ze strany kongresu. Empirická data tyto trendy nepotvrzují. Odpovědnost za konkrétní politiku je však v americkém politickém systému vždy problematická, natož v podmínkách rozdělené vlády. „Prezident obviňuje Kongres za blokování pečlivě připravených řešení, zatímco členové kongresu útočí na prezidenta za nedostatek vůdcovství. Občané nemohou opravdu říci, komu za to patří vina, a význam volebních výsledků se tak stává čím dál více zmatený.“⁸⁶

Fiorina uznává, že rozdělená vláda může být problém. Na druhou stranu dodává, že pokud se po důkladných analýzách ukáže být rozdělená vláda záměrem voličů, přináší to zcela jiné výzvy i oblasti, na které je třeba se zaměřit. Proto na závěr Fiorina vyzývá ke studiu chování amerického voličstva a prozkoumání jeho motivací a cílů. „Rozdělená vláda možná limituje potenciál společnosti získat z vládních akcí, ale zároveň stejně možná omezuje potenciál společnosti ztratit kvůli vládním krokům.“⁸⁷

⁸⁴ Incumbency.

⁸⁵ Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Str. 405.

⁸⁶ Ibid, str. 407.

⁸⁷ Ibid, str. 408.

Na tuto diskuzi vzdáleně reaguje nedávný výzkum Davida C. Kimballa, jenž ukázal pokles dělení hlasů v posledních dvou dekadách. Ve svém výzkumu se zaměřuje zejména na volby 2000 a 2002, ovšem vychází též z dlouhodobějších dat.

„Volby v letech 2000 a 2002 těsně vyprodukovaly sjednocenou vládu, zejména s ohledem na fakt, jak dělení hlasů kleslo na nejnižší mez za posledních třicet let.⁸⁸ Podle Kimballa je důvodem poklesu dělení hlasů polarizace elit dle stranických a ideologických linií. „Jelikož se politické strany angažují v ostrých politických střetech, stávají se více jednotnými okolo svého ideologického středu. Voliči následně vidí politiku ve více stranickém úhlu pohledu.⁸⁹

Dělení hlasů je dle Kimballa propojené s celkovou ideologickou kohezí stran a posledních dvacet let konzistentně klesá. Na základě svých zjištění Kimballa upozorňuje, že je třeba revidovat dosavadní vnímání problematiky dělení hlasů, které je považováno na vzestupu, a obecně též voličská sounáležitost se stranami, ačkoli vývoj je již jiný.

„Existuje ohromné množství důkazů týkající se vzestupu stranic napříč veřejností a významného poklesu dělení hlasů v nedávných volbách. Výrazné dělení voličských preferencí 60. a 70. let je zcela jistě spojené se slabými stranickými vazbami a nárůstem kandidátsko-centristických kampaní během tohoto období. Ovšem v nedávné době jsme byli svědky změny tohoto vztahu, vzestupu stranic a poklesu již zmíněného dělení hlasů, zejména díky tomu, že stranické značky a ideologické pozice se opět staly relevantnějšími pro voliče.⁹⁰

Negativním jevem, který ovšem narůstající stranickost s sebou nese, je větší polarizace politické scény, která se odráží na ochotě prezidenta a stran se dohodnout, zejména v období rozdělené vlády.⁹¹

2.3. Objem přijaté legislativy jako klíč k hodnocení rozdělené vlády

Kolektiv autorů Edwards, Barrett a Peake se též zamýšlí nad rozdělenou vládou a jejími důsledky. Zkoumají její dopad na patové situace v oblasti legislativy, konkrétně v zaměření se na potenciálně důležité zákony, které neuspěly ve schvalovacím procesu v podmínkách rozdělené a sjednocené vlády. Jejich předpokladem je fakt, že prezident v podmínkách rozdělené vlády bude oponovat většímu počtu zákonů a zároveň větší množství zákonů, ke kterým prezident zaujal negativní postoj, neprojde legislativním procesem. Ovšem nespojují

⁸⁸ David C. Kimball: *A Decline in Ticket Splitting and The Increasing Salience of Party Labels*. Str. 161.

⁸⁹ Ibid., str. 162.

⁹⁰ Ibid., str. 176.

⁹¹ V souvislosti s tím americký politolog, Jeffrey E. Cohen, upozorňuje, že umírnění politici (v tzv. středu) prakticky zmizeli z Kongresu. Srovnej: Cohen, Jeffrey E.: *Presidents, Polarization, and Divided Government*.

podmínky rozdělené vlády s menším počtem zákonů, které prezident podporuje, ani s menším počtem schválených zákonů, které rovněž prezident podporuje.

Tvrdí, že v podmínkách rozdělené vlády je větší pravděpodobnost, že důležitá legislativa nebude schválena. V rámci svých závěrů potvrzují tyto předpoklady, což je v rozporu s Mayhewovým výzkumem, ačkoli zkoumají prakticky stejné období (1947-1992), ovšem jinou metodou.

Rozdělenou vládu, jako mnozí, vnímají jako typickou pro americkou politiku po druhé světové válce. Jsou si vědomi Mayhewových závěrů, v jejichž rámci zjistil, že rozdělená vláda nepřispívá k patové situaci v oblasti schvalování významných zákonů. Oproti tomu stojí autoři jako Gary Cox či Matthew McCubbins, jenž tvrdí, že rozdělená vláda má výrazný vliv na daňovou politiku či výrazný nárůst federálních výdajů. Jako další negativní stránky rozdělené vlády uvádějí tzv. „institucionální válku různé intenzity, unilateralismus (společně se snahou exekutivy či rovněž legislativy schválit zákony bez spolupráce s druhou stranou) či různé formy zablokování a patové situace.“⁹²

V souvislosti s tím je zajímavé zmínit výzkum John J. Colemana, jenž provádí na všech hlasování vázaných na téma rozpočtu, konkrétně *roll-call votes*,⁹³ ve Sněmovně reprezentantů mezi lety 1947 a 1990. Coleman se zaměřil na celkový počet 5 331 těchto zákonů⁹⁴ a došel k závěru, že stranické konflikty v kongresu mají politické, strukturální a makroekonomické kořeny. „Makroekonomický management a ekonomické podmínky vytváří zásadní kontext pro ústup či vzestup stranických konfliktů.“⁹⁵ Vzestup stranických konfliktů v poslední době (době autora, tedy v 90. letech) pramení ze změn ve všech těchto 3 kontextech.

Coleman upozorňuje, že nemá adekvátní data k tomu, aby pronášel závěry ohledně vlivu typu vlády na schvalovací proces. Nicméně u nejčastějších vládních situací v období, které zkoumá, tedy rozdělená republikánská vláda či demokratická sjednocená, platí, že „rozdělená republikánská vláda produkuje o přibližně 8 procent menší rozdíl, co stranické rozdílnosti týče, než sjednocená demokratická vláda.“⁹⁶

Částečně tak upozorňuje na fakt, že rozdělená republikánská vláda funguje harmoničtěji, než sjednocená demokratická, alespoň co se zkoumané periody a Sněmovny reprezentantů týče.

⁹² Cox, Gary W. ; McCubbins, Mathew D.: *Political Structure and Economic Policy*. 2001. Str. 27.

⁹³ Způsob hlasování, kdy kongresman osobně projeví souhlas či nesouhlas s daným návrhem zákona a jeho volba je jmenovitě zaznamenána. Více viz The United States Senate: *Roll Call Vote*. Link: http://www.senate.gov/reference/glossary_term/roll_call_vote.htm

⁹⁴ Coleman, John J.: *The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict*. Str. 168.

⁹⁵ Ibid., str. 166.

⁹⁶ Ibid., str. 177.

Zároveň podle Colemana stranický konflikt nevzniká pokaždé znovu (například v otázce rozpočtu a opakovaných finančních otázek, které přichází každý rok).

Coleman přednáší důležité závěry své práce, že jeho „zjištění ve vztahu ke stranické kontrole oslabují tvrzení týkajícího se konzistentního propojení mezi formou vlády a šíří stranického konfliktu, alespoň pro oblast rozpočtových hlasování.“ V poválečném období má podle autora silný vliv na stranický konflikt nezaměstnanost a inflace. Ekonomické podmínky jsou obecně s mezistranickým konfliktem spojeny.

Mezistranický konflikt se omezuje, pokud ekonomika funguje podle keynesiánských předpokladů, zatímco když se s nimi rozchází, otevírá se opět okno příležitosti pro politický konflikt. Tímto způsobem Coleman zdůvodňuje ústup a opětovné vypuknutí stranické konfrontace, společně s dalšími faktory (změna charakteru jižních demokratů, zvyšování demokratické většiny a další).⁹⁷

Pokud se opět vrátíme k autorskému triu Edwards, Barrett a Peake, Mayhew podle nich dosahuje svých závěrů za pomoci zkoumání zákonů, které byly schváleny v různých podmínkách. Ovšem vyvozuje podle nich závěry ze zákonů, kterým nebylo bráněno ve schválení.⁹⁸ Proto pokud chceme získat odpověď na otázku, zda rozdělená vláda ztěžuje přijímání zákonů, je potřeba se zaměřit na legislativu, která byla navržena, ale nebyla schválena, a to v porovnání v podmínkách rozdělené a sjednocené vlády.

Trojice autorů Mayhewovi vyčítá, že nezdůvodnil své zaměření se pouze na přijatou legislativu. Proto mu podle nich chybí argumenty pro závěry, které přináší. Pouze podle nich tvrdí, že nepřijaté zákony se objevují neustále, ale žádnou systematickou komparaci neprovádí. O tu se snaží právě Edwards, Barrett a Peake. Předpokládají, že v období rozdělené vlády se bude vyskytovat více případů, kdy prezident bude bránit přijetí určitých zákonů. Zároveň tvrdí, že v období rozdělené vlády bude více zamítnutých návrhů zákona než v čase vlády sjednocené (např. díky prezidentovu vetu).

Ovšem vzhledem k množství dalších překážek (rozdělená vláda je pro autory pouze jednou z nich), je dalším jejich předpokladem, že rozdělená vláda bude mít malý vliv na množství zákonů podpořených prezidentovou administrativou, které ve schvalovacím mechanismu neuspějí. Tím se blíží Mayhewovi a zásadním rozdílem mezi jejich uvažováním je prakticky pouze množství zamítnutých zákonů, na které se Mayhew vůbec nesoustřeďuje.

⁹⁷ Coleman, John J.: *The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict*. Str. 180.

⁹⁸ „legislation that was not obstructed“. Edwards, George C.; Barrett, Andrew; Peake, Jeffrey: *The Legislative Impact of Divided Government*. Str. 547.

Ve sledovaném období autoři došli k celkovému počtu 638 důležitých zákonů, které nebyly schváleny.⁹⁹ V rámci jejich výzkumu dokazují, že v období rozdělené vlády výrazně roste počet zákonů, které prezident a jeho administrativa blokuje (z průměrného počtu zákonů přijatého jedním kongresem se jedná prakticky o více než 50% dalších významných zákonů, které nebyly schváleny).¹⁰⁰

Z toho je podle autorů jasné, že pro přijímání legislativy má význam, zda se tak děje v podmínkách rozdělené či sjednocené vlády. Autoři již ovšem nezdůvodňují, proč je přibližně zachován poměr významných zákonů, které byly přijaty, během rozdělené a sjednocené vlády, přičemž počet zablokovaných se liší.

„Aktivismus opoziční strany vytváří větší potřebu Bílého domu blokovat legislativu v situaci rozdělené vlády.“ Zároveň dle svých zjištění tvrdí, že „rozdělená vláda zvyšuje pravděpodobnost nepřijetí významného zákona o 45%.“¹⁰¹

Proto činí závěr, že rozdělená vláda má skutečně vliv na přijímání významné legislativy. Prezident častěji brání přijetí významných zákonů, v rámci tohoto období stoupá počet nepřijatých významných zákonů i pravděpodobnost, že se tak stane. Ačkoli autoři dochází k těmto zjištěním, rovněž tvrdí, že v přístupu k problematice rozdělené vlády je třeba změn, jelikož ji považují za překážku pouze ve vztahu k legislativě, kterou administrativa blokuje. Edwards, Barrett a Peake nepředkládají žádný normativní závěr týkající se rozdělené vlády, ale poukazují na fakt, že politická akce směřující k negaci politického kroku druhých neznamena automaticky něco špatného.

Ze zmíněné metody vychází jeden z těchto autorů, Jeffrey S. Peake, při své další práci na téma rozdělené vlády. Přebírá jejich zaměření se na zamítnutou legislativu, ale vliv rozdělené a sjednocené vlády zkoumá výhradně na oblasti zahraničního zákonodárství.

Peake tvrdí, že se zahraniční a domácí politika v podmínkách rozdělené vlády zásadně neliší, ačkoli se obecně předpokládá, že oblast zahraniční politiky je méně konfliktní než ta domácí. V rámci svého výzkumu Peake postuluje, že v situaci rozdělené vlády se zablokování systému zvyšuje. „Selhání *Comprehensive Test Ban Treaty* v říjnu 1999 poukazuje na stranický konflikt, který existoval mezi prezidentem Clintonem a republikánskou většinou

⁹⁹ Ibid, str. 552-553.

¹⁰⁰ Ibid, str. 557.

¹⁰¹ Oboje ibid, str. 561.

v Kongresu.¹⁰² K neschválení smlouvy došlo navzdory názoru pozorovatelů, že schválení této dohody by bylo pro Spojené státy přínosné.

Tímto ilustrativním příkladem Peake poukazuje na vliv rozdělené vlády, který považuje za negativní ve vztahu k přijaté legislativě. V rámci své metody se zaměřuje na počet odmítnutých významných zahraničněpolitických zákonů.

Peake upozorňuje, že jedním z problému je fakt, že prezidenti nemohou stoprocentně spoléhat na podporu své strany při hlasování. Pro schválení zákona je prezident nucen budovat širší koalice rovněž se členy opoziční strany. K tomu se přidává i fakt, že „zablokovanost v oblasti zahraniční politiky se zvýšila během posledních dvou a půl desetiletí, zejména s ohledem na konec Vietnamské války.“¹⁰³

Stejně jako Sundquist či Ware považuje strany za klíčové aktéry při zkoumání rozdělené vlády. Povaha stran (heterogenní a nedisciplinované) a vlastnosti bikamerálního amerického systému (sdílení legislativní a exekutivní moci) vedou mezi jinými k patové situaci. Nadto si je vědom, že americké politické strany hrají důležitou roli v propojování obou větví politického systému.

„Čím větší je ideologická rozdílnost mezi dvěma stranami v Kongresu, tím větší je pravděpodobnost, že dojde k zablokování systému.“¹⁰⁴ Proto je budování koalic pro americký politický systém klíčové. Pro prezidenty je budování koalic snazší než pro politické strany, vzhledem k jejich charakteru i ideologické vzdálenosti, a zároveň jim více záleží na přijímání legislativy. Proto jsou ochotni ke kompromisům a vyjednáváním. Pro prezidenta jsou důležité zejména dva faktory situace, v jejímž rámci ke schvalování legislativy dochází – zda jeho strana kontroluje Kongres a na míře polarizace.

Jeffrey E. Cohen k tomu dodává: „V situaci sjednocené vlády prezidenti vybírají zákony blízké jejich stranickému centru. V podmínkách vlády rozdělené prezidenti moderují svou politickou pozici, jelikož jsou tlačeni do spolupráce s opozicí. Ovšem prezidentova ochota či schopnost pracovat s opozicí během rozdělené vlády ubývá s tím, jak polarizace mezi stranami roste.“¹⁰⁵

Ovšem při popisu zablokování systému hrají roli nejen vnější rozdíly mezi stranami, ale i jejich vnitřní názorová diferenciaci. Svou samozřejmou roli hraje též kontext, zejména v

¹⁰² Peake, Jeffrey S.: *Coalition Building and Overcoming Legislative Gridlock in Foreign Policy, 1947-98*. Str. 67.

¹⁰³ Ibid., str. 69.

¹⁰⁴ Ibid., str. 71.

¹⁰⁵ Cohen, Jeffrey E.: *Presidents, Polarization, and Divided Government*. Str. 505-506.

případě různých mezinárodních situací, je v některých případech prosazení důležité legislativy zásadně jednodušší, či naopak složitější. Na toto vše odkazuje i Mayhew.

Společně s Edwardsem a Barrettem zastávají názor, že pokud je cílem změřit zablokovanost systému, je třeba se zaměřit na významnou legislativu, která neuspěla v procesu schvalování – tímto způsobem lze změřit zablokovanost systému, ne poukázáním na počet významných zákonů, jež byly přijaty, jak to dělá Mayhew. V tomto směru na ně dále navazuje Sarah Binder, jež volí ještě komplikovanější metodu, o které bude řeč níže.

Jak již bylo řečeno, svou metodu Peake aplikuje výhradně na oblast zahraniční legislativy. Ve svých závěrech poukazuje na nárůst počtu zamítnutých zákonů v tzv. Povietské éře, kdy se rozdělená vláda objevovala poměrně často.¹⁰⁶ Počet zamítnutých zahraničně-politických zákonů významně vzrostl,¹⁰⁷ ovšem důvody tohoto růstu jsou více než diskutabilní. Vzhledem k předchozí zkušenosti Kongresu s arbitrárním chováním prezidentů a zejména s válkou ve Vietnamu není překvapivé, že zrovna oblast zahraniční politiky zažije nárůst počtu zamítnutých zákonů. Toto vysvětlení vychází z kontextu situace, o čemž sám Peake píše.

Výše zmínění autoři považují za klíčové hodnocení průchodnosti systému jeho zablokovanost. Jedná se rozhodně o důležitý parametr, nicméně i Peake naznačil, že pro schválení zákona je nutné hledání koalic, a to takřka permanentně nehledě na podmínky vlády. Podle Edwardse, Barretta či Peakea je správným měřítkem zamrzlosti systému¹⁰⁸ počet neschválených/zamítnutých zákonů.

Ovšem z hlediska míry efektivity systému je poměrně důležitější změna, pokrok a vylepšení situace. V tomto směru je sice počet zamítnutých zákonů a případný nárůst tohoto čísla důležitý faktor, na druhou stranu při zachování přibližně stejného počtu schválených významných zákonů je na místě považovat toto číslo za důležitější. K tomu je nutné dodat, že nárůst počtu neschválených zákonů je zcela jistě spojen i s faktem, že během rozdělené vlády se snaží jednotlivé strany prosazovat zákony i silou, aniž by vybudovaly dostatečnou podporu pro jeho schválení – což je minimálně částečným vysvětlením nárůstu počtu neschválených zákonů.

¹⁰⁶ Více viz Office of The Clerk: *Party Divisions of the House of Representatives*. Link: <http://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/> ;

United States Senate: *Party Division in the Senate*. Link:

https://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm

The White House: *Presidents*. Link: <http://www.whitehouse.gov/about/presidents>

¹⁰⁷ Peake, Jeffrey S.: *Coalition Building and Overcoming Legislative Gridlock in Foreign Policy, 1947-98*. Str.

74

¹⁰⁸ Myšleno tím *gridlock, stalemate*.

Závěrem Peake dodává, že „v případě, že dvě politické strany jsou ideologické vzdálené (či polarizované), zablokovanost v zahraničně-politické oblasti je vyšší.“¹⁰⁹ Opětovně zdůrazňuje, že klíčem k zachování funkčnosti stávajícího systému je nutnost budování koalic jako základního předpokladu amerického systému, stejně jako funkce stran, které mají „překonat propast mezi exekutivou a legislativou,“¹¹⁰ ačkoli jsou oslabené a obecně nedisciplinované. Peake si však uvědomuje, že celkové stranické a ideologické prostředí je „výzvou pro každého prezidenta.“¹¹¹

Ve výše naznačeném směru pokračuje obdobnou metodou i Sarah A. Binder, jež rovněž reaguje na Mayhewovo bádání. Prvotní odpovědi na jeho závěry se týkaly převážně jeho metody a dvou kroků výběru zákonů.

Jedním z nedostatků Mayhewovy práce je podle Binder nemožnost aplikace první metody (prvního kroku) výběru dat pro období před rokem 1946 kvůli nedostatečnému žurnalistickému pokrytí, podobnému tomu, ze kterého Mayhew vychází při svém zkoumání. Empirické limitování se nejspíše převažuje i do omezení teoretického, jelikož nemůžeme pod touto optikou porovnat úspěšnost legislativního procesu s 19. stoletím.

Binder ve svém vlastním výzkumu pracovala s denními úvodníky, které se objevily v New York Times mezi lety 1947 a 2000, aby znovu vytvořila politickou agendu pro každý kongres. Počítala také množství těchto hlavních komentářů ke každému tématu zvlášť, aby mohla identifikovat jejich jednotlivý význam pro veřejnost. Na závěr svého výzkumu sestavila tzv. „gridlock score“¹¹², neboli poměr zákonů, které v daném období kongresu nebyl schválen. Tato metoda umožnila vyjádřit legislativní úspěch i selhání pro každý kongres zvlášť. Tento způsob výzkumu dat přináší trochu jiné závěry ohledně produktivity jednotlivých kongresů. „Období jako 50. léta, jež vyprodukovaly poměrně málo zákonů (vyhlížejíci neproduktivně z pohledu Mayhewovy metody), vypadají poměrně aktivně, pokud vezmeme v úvahu celkově malý počet legislativní agendy tohoto období.“¹¹³

Vliv boje stran, tedy hlavní efekt rozdělené vlády, Binder svými čísly potvrzuje. „Ale konflikt mezi stranami není jediný faktor (působící zablokovanost systému). Stranická polarizace a

¹⁰⁹ Peake, Jeffrey S.: *Coalition Building and Overcoming Legislative Gridlock in Foreign Policy, 1947-98*. Str. 77

¹¹⁰ Ibid., str. 80.

¹¹¹ Ibid., str. 81.

¹¹² Binder, Sarah A: *Legislative Productivity and Gridlock*. Str. 647-648.

¹¹³ Ibid., str. 648.

ideologická diverzita přispívají k zablokování. Efekt stranické polarizace je pravděpodobně ten nejsilnější.“¹¹⁴

Velmi zajímavý pohled do diskuze přinesli Howell, Adler, Cameron a Riemann. Obecně autoři potvrdili částečnou absenci vlivu rozdělené vlády na přijímání významné legislativy, tento závěr se však netýká těch nejvýznamnějších zákonů, které rámuje volební programy jednotlivých prezidentů a bývají věci střetu dvou táborů. Nicméně autoři dokázali, že v případě tzv. obyčejných zákonů podmínky rozdělené vlády jejich přijetí ještě usnadňují.

Howell a kol. tvrdí, že Mayhewův tzv. *Sweep one*, je dostačující ke zhodnocení kongresové produktivity. Zároveň poukazují na fakt, že právě tento první krok vykazoval u rozdělené vlády 30% pokles legislativní produktivity.¹¹⁵ Mayhewův druhý krok (neboli retrospektivní) následně působil ve vztahu k rozdělené vládě velice pozitivně a dorovnával celkovou bilanci.

Ponechme momentálně stranou vhodnost vynechání retrospektivního kroku. Dle názoru autorů, Mayhew odhalil, že vzestup legislativní produktivity automaticky nekoreluje s obdobími sjednocené vlády.

Howell ve své práci tvrdí, že Mayhewova data nejsou nehybná. Bez uvědomění si této vlastnosti nelze vyhodnotit jasný vliv rozdělené vlády na legislativní činnost. Autoři zároveň pracují s celkovým počtem přijatých zákonů za zkoumanou periodu, ne pouze s těmi významnými. Vytváří několikaúrovňovou strukturu hodnocení zákonů, tak aby obsáhli všechny.

„Využitím různých prostředků demonstrujeme, že efekt snižování (počtu zákonů) zeslabuje s tím, jak se přesouvá od nejvýznamnější legislativy přes tu méně významnou a fakticky se tento efekt obrací u nejméně významné legislativy.“¹¹⁶

Spojením kroku 1 a 2 Mayhew spojil dohromady data různého typu. Nestacionarita Mayhewových dat je problém pro pronášení závěrů ohledně dopadů rozdělené vlády.

Při své analýze autoři dospěli k závěru, že v rámci první kroku sjednocená vláda produkuje zhruba o 3 významné zákony více. Ovšem v případě retrospektivní metody naopak sjednocená vláda snižuje počet přijatých zákonů (zhruba o 2 zákony na Kongres).¹¹⁷

¹¹⁴ Binder, Sarah: *The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96*. Str. 527.

¹¹⁵ Howell, William; Adler, Scott; Cameron, Charles; Riemann, Charles: *Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94*. Str. 286.

¹¹⁶ Ibid., str. 287.

Vysvětlení absence zásadní rozdílnosti mezi dvěma typy vlády je pak jasný. Nulující efekt podle autorů pramení z kombinace různých časových sérií.

Proč se výsledky retrospektivy a současnosti liší? Jedním z vysvětlení může být obecně větší polarita a vyšší sporovost, díky čemuž současní pozorovatelé přehlíží některé z hlediska země zásadní zákony. Nicméně kolektiv autorů nabízí minimálně stejně pravděpodobné vysvětlení. „Většina historie, na kterou Mayhew spoléhá, je relativně z posledních dvou desetiletí. Pouze 2 z těchto retrospektivních prací byly publikovány před rokem 1975 a žádná před rokem 1968. Zatímco zkoumají dlouhé období, jejich zaměření na moderní politiku je logicky vede ke koncentraci na spíše nedávné období, kdy je rozdělená vláda běžnější. Následkem toho retrospektivní krok dva může ukazovat neopodstatněný nárůst během periody rozdělené vlády.“¹¹⁸

Howell a spol. tvrdí, že i kdyby byly k dispozici lepší data, stejně by se politologové měli zaměřit na data typu kroku jedna. „Tato data, pokud jsou správně získána, reflektují pohled aktérů, kteří skutečně vytváří danou politiku určitého Kongresu a jejichž chování je předmětem zkoumání teorií kongresové politiky.“¹¹⁹

Autoři tedy považují Mayhewova data za pouze částečný obraz práce poválečných Kongresů. Vytváří 4 kategorie (dle významnosti zákonů), které mají zhodnotit celé legislativní konání po roce 1945. Závěry Howella a spol jsou jasné: rozdělená vláda snižuje o 30% podíl opravdu významné přijaté legislativy. Naopak u méně významné, ale stále důležité se její efekt snižuje (odpovídá jejich kategoriím B a C).¹²⁰

¹¹⁷ Ibid., str. 290.

¹¹⁸ Ibid., str. 290.

¹¹⁹ Ibid., str. 292.

¹²⁰ Ibid., str. 287 – 302.

3. Sjedená a rozdělená vláda v prvním prezidentsví Baracka Obamy

Poslední část této práce se zaměří na první prezidentství Baracka Obamy. Ten nejprve zažil podmínky sjedené vlády v první polovině svého funkčního období, po *mid-term elections* se tato situace změnila ve vládu rozdělenou. Hlavním kritériem hodnocení a porovnání těchto dvou období bude objem významných přijatých zákonů (přijatých v době 111. a 112. Kongresu Spojených států). V tomto směru budu vycházet z teorie Davida R. Mayhewa, zejména z jeho metody. Pro ověření dopadů budu svá zjištění v duchu Mayhewovy teorie konfrontovat s postupem Sean Q. Kellyho, jenž využívá stejná data jako Mayhew, ale na jejich analýzu aplikuje jinou metodu. Základní podmínkou pro výběr daných zákonů je jejich významnost. „V zásadě termín významný znamená zároveň inovativní a mající důsledek.“¹²¹

V první podkapitole se zaměříme na kolekci dat dle prvního kroku mayhewovské metody, která vychází z hodnocení současníků. Následující podkapitola bude obsahovat krok druhý, jenž je založen na retrospektivním vnímání daných Kongresů. Ve třetí subkapitole dojde ke zhodnocení získaných dat optikou různých metod, stejně jako k diskuzi nad závěry z nich plynoucí. Zároveň se v ní zaměřím na další vlivy, které omezují nebo naopak posilují rozdíl mezi rozdělenou a sjedenou vládou. Ve zvoleném případě prvního Obamova prezidentsví se obecný Mayhewův předpoklad, týkající se absence rozdílu zmíněných dvou typů vlád nepotvrdil. Tato závěrečná část rovněž představí důvody, proč tomu tak bylo.

3.1. Pohled současníků na Obamovo první prezidentsví

První krok získání dat pro analýzu prvního Obamova prezidentsví je založen na vnímání současníků v době schvalování daných zákonů. Ve svém výzkumu vycházím z Mayhewovy metody, ovšem s drobnou úpravou pro potřeby dnešní doby.¹²² Zachovávám žurnalistický pohled i média, ovšem zakládám toto zkoumání na internetových portálech zmíněných médií. Pro ověření platnosti vybrané významné legislativy proto ještě přidávám další internetové informační portály (ať již spojené s významnými americkými deníky či jinými médii). V každém případě se jedná o renomované novinářské zdroje věnující se americké politice. Pro

¹²¹ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 37.

¹²² Obdobně se nechal silně inspirovat Mayhewovou teorií a empirickým postupem např. Matthew Hall při hodnocení rozhodování Nejvyššího soudu a selekci jeho významných rozhodnutí. Více viz Hall Matthew: *Stealing from Mayhew: What David Mayhew Can Teach Court Scholars about Case Selection*.

ověření skutečné významnosti daných zákonů jsem stanovil podmínky minimálního výskytu 5ti článků ke každému vybranému zákonu na všech portálech během jednoho roku.

V rámci naznačené metodologie budu čerpat informace z těchto online zdrojů: *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*, *The Atlantic*, *The Huffington Post* a zpravodajský portál *CNN*. Základ prvního kroku tkví v rešerši na zmíněných portálech a hledání klíčových zákonů 111. a 112. Kongresu. Základem pro tuto činnost mi byly celkové přehledy dění za celé období obou Kongresů, které některé deníky zpracovávají, doplněné o zákony, jimž byla věnována zvýšená pozornost v rámci žurnalistické činnosti zmíněných serverů, které již byly vyhledávány na základě klíčových slov v jednotlivých vyhledávacích mechanismech každého portálu.

Stejně jako Mayhew bych rád upozornil na aspekt, jehož jsem si vědom. „Aniž by to bylo třeba zmiňovat, příprava soupisu tohoto typu nemůže být uskutečněna stejně čistě a jistě, jako izolování chemického prvku.“¹²³ Vzhledem k charakteru mnou zvolené metody, stejně jako Mayhewovy, je upozornění na tento nedostatek na místě. Využití pohledu současníků k hodnocení přijaté legislativy však nabízí unikátní pohled na zhodnocení situace. Doplněné navíc o retrospektivní pohled odborníků nabízí kompaktní obraz přijaté významné legislativy za dané období obou Kongresů, ať již pro využití Mayhewovy, či Kellyho metody.

Prezidentsví Baracka Obamy nabízí ideální možnost porovnání aktuálního vlivu rozdělené vlády, zejména s ohledem na přítomnost obou typů vlád v jednom volebním období. V rámci prvního metodologického kroku se nejprve zaměřím na významné zákony přijaté v podmínkách sjednocené vlády, následně se dostanu k vládě rozdělené.

Prvním a hlavním zákonem úvodní poloviny funkčního období prezidenta Obamy je bezesporu zdravotnická reforma ve Spojených státech. Jedná se o bezkonkurenčně nejstěžejnější legislativní opatření celého volebního období. Další zákony se týkají jak zahraniční politiky (mezinárodní smlouvy, vedení války), tak té domácí (podpora ekonomiky a daně).

Na základě poučení z jiných aplikací Mayhewovy teorie, je třeba si dát pozor na tzv. „top ten list“ problém.¹²⁴ Jedná se o situaci, v jejímž rámci určité zákony, díky své vizuální přitažlivosti či absenci jiných důležitých zpráv, překročí pomyslnou hranici skutečného

¹²³ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 37.

¹²⁴ Hall Matthew: *Stealing from Mayhew: What David Mayhew Can Teach Court Scholars about Case Selection*. Str. 4.

významu. Média se mohou zaměřit pouze na dostupné zákony daného období bez ohledu na to, zda tak významné opravdu jsou v porovnání s jinými lety. V případě okurkové sezóny nemají média prakticky ani na vybranou, což ovšem může způsobit zkreslení dat. Zároveň roli může hrát i ideologická pozice novinářů, stejně jako akademiků.¹²⁵

Celkem bylo schváleno v průběhu 111. Kongresu 385 zákonných opatření, z drtivé většiny se jednalo o obecné zákony.¹²⁶ Prvním aktem, který tento Kongres schválil, byl *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*.¹²⁷ Obamův tým se na tomto zákonu podílel, ačkoli ještě nebyl inaugurován do funkce, což ovšem umožnilo jeho rychlé přijetí.

V rámci prvního metodologického kroku bylo identifikováno devět významných zákonů, které schválil 111. Kongres:

- *American Recovery and Reinvestment Act of 2009*
 - Obecně označovaný “*stimulus*”. Tento zákon představoval stimulační balíček opatření na podporu americké ekonomiky v krizi
- *Lilly Ledbetter Fair Pay Act of 2009*
 - Zákon vycházející z rozhodnutí Nejvyššího soudu o nerovnosti platových podmínek mužů a žen, směřující k nápravě této nespravedlnosti¹²⁸
- *Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act of 2009*
 - Významný antitabákový zákon, jenž dal vládní agentuře FDA (*Food and Drug Administration*) právo regulovat tabákový průmysl¹²⁹
- *Patient Protection and Affordable Care Act of 2009*
 - Označovaný (obecně hanlivě) jako *Obamacare*. Zákon zlepšuje dostupnost zdravotní péče ve Spojených státech, zejména ve spojitosti s dostupností zdravotního pojištění. Patřil mezi pilíře Obamova volebního programu¹³⁰
- *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010*
 - Zákon o finanční regulaci, týká se například instituce *Wall Street*¹³¹
- *Children's Health Insurance Reauthorization Act of 2009*.

¹²⁵ Ibid., str. 8.

¹²⁶ *Bills by Final Status*. Govtrack.

¹²⁷ Thomas. Library of Congress.

¹²⁸ Rockman, Bert A.: *The Obama Presidency: Hope, Change, and Reality*. Str. 1078; nebo Stolberg, Sheryl Gay: *Obama Signs Equal-Pay Legislation*. The New York Times.

¹²⁹ *Obama signs bill putting tobacco products under FDA oversight*. CNN.

¹³⁰ Klein, Ezra: *Good Riddance to Rottenest Congress in History*. The Bloomberg.

¹³¹ Liberto, Jennifer: *Wall Street reform law won't go away*. CNN.

- Zákon rozšiřující původní *State Children's Health Insurance Program* o další 4 miliony dětí, těhotné ženy a poprvé v historii též legální imigranty bez čekací doby¹³²
- *New START Strategic Arm reduction treaty of 2010*
 - Smlouva s Ruskou federací známá též jako *New START* omezující počet jaderných zbraní¹³³
- *Don't Ask, Don't Tell Repeal Act of 2010*
 - Zákon ukončující oficiální praxi v armádě, kdy se homosexuální vojáci nesměli vyjadřovat ke své orientaci¹³⁴
- *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010*
 - Zákon, jenž je výsledkem politické výměny mezi republikány a demokraty, umožňoval dvouleté prodloužení daňových slev z prezidentsví George W. Bushe výměnou za podporu pro další stimulační balíček pro střední třídu (dočasně například snižoval daně ze mzdy)¹³⁵

Jmenované zákony byly mezi opozičními republikány z velké většiny zásadně odmítané (nejvýznamnějším příkladem je *Obamacare*). Navzdory silné, byť minoritní opozici, je 111. Kongres hodnocen jako jeden z nejúspěšnějších od poloviny 20. století, co se legislativní produktivity týče.¹³⁶

Zejména první část úvodní poloviny Obamova prezidentsví splňuje jednu z Mayhewových podmínek legislativně produktivních období, jako byla Johnsonova éra. Velké zklamání z končícího prezidentsví George W. Bushe., i velmi dobře vedená kampaň ve spojitosti s tím, generovaly prezidentu Obamovi silnou podporu veřejnosti, což zásadně usnadnilo legislativní procesy a přijímání nových zákonů.¹³⁷ Nicméně velká očekávání a postupné komplikace legislativního procesu v tomto směru zkomplikovalo další legislativní úsilí. Značná část novinářské obce hodnotí právě stojedenáctý Kongres jako velmi úspěšný v legislativní oblasti. Někteří z nich se dokonce nebáli toto období přirovnávat k dobám

¹³² Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress*. The Washington Post.

¹³³ Good, Chris: *START: A Russian Nuclear Treaty That Has Little to Do With Russian Nukes* The Atlantic.

¹³⁴ Tungol, JR: *'Don't Ask, Don't Tell' One-Year Repeal Anniversary: 25 Amazing Moments*. The Huffington Post.

¹³⁵ Rockman, Bert A.: *The Obama Presidency: Hope, Change, and Reality*. Str. 1076; nebo Sahadi, Jeanne: *Tax cut deal: How it affects you*. CNN.

¹³⁶ Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress*. The Washington Post.

¹³⁷ Na počátku svého mandátu měl Obama téměř 75% podporu. Více viz Obama Job Approval na Gallup.com.

Roosevelta či Johnsona. Ovšem to platilo pro první dva roky ve funkci. Po další 4 již toto srovnání bledne a postoje pozorovatelů jsou rezervovanější až kritické.¹³⁸

Přes velké úspěchy 111. Kongresu bylo toto úsilí vykoupeno ztrátou kontroly Sněmovny reprezentantů a 6 křesel v Senátu.¹³⁹ Zároveň tento schvalovací sprint předznamenal působení na další dva roky, jež byly charakteristické snahou republikánů zabránit každému náznaku další změny ve směru demokratické politiky, zvrátit kurs již schválené legislativy a zejména nedopustit, aby byl Obama zvolen i na druhé funkční období. Republikánsko-demokratický souboj zapříčinil kolaps rozpočtového mechanismu a následující 112. Kongres musel hned od svého začátku řešit finance pro federální vládu, ovšem již v podmínkách rozdělené vlády a snahy republikánů prosadit konečně svůj program (například škrtů v domácí oblasti).¹⁴⁰

V případě druhé poloviny prvního funkčního období prezidenta Obamy se dostavila očekávaná komplikace. Po období *mid-term elections* demokraté v čele s prezidentem Obamou ztratili kontrolu nad Sněmovnou reprezentantů, ovšem těsně si udrželi většinu (celkově 53 křesel i s dvěma nezávislými) v Senátu.¹⁴¹ Jednalo se o jednu z nejdrtivějších obrátů v historii kongresových voleb.¹⁴²

Vzhledem k této situaci, byl Obama nucen nastolit vstřícný tón vůči republikánům, vzhledem k výhledu na další dva roky „společné“ vlády. Právě s očekáváním tohoto vývoje bylo jedním ze zásadních cílů Obamy a demokratů schválit co největší počet opatření ještě v první polovině svého funkčního období.

Stodvanáctý Kongres je obecně považován za katastrofu, které se nepodařil takřka žádný úspěch. Je hodnocen jako historicky nejméně úspěšný Kongres jako takový, jenž dokonce překonal nechvalně známý sto čtvrtý.¹⁴³ V rámci tohoto Kongresu bylo schváleno celkem 284 zákonů.¹⁴⁴ Již zmíněný 104. Kongres, jenž byl kritizován jako do té doby historicky nejhorší, zaznamenal o 53 zákonů více.¹⁴⁵ Co se přijatých zákonů týče, je na tom nejhůře od

¹³⁸ Baker, Peter: *For Obama Presidency, Lyndon Johnson Looms Large*. The New York Times.

¹³⁹ Hulse, Carl; Herszenhorn, David M.: *After Bruising Session, Congress Braces for More*. The New York Times.

¹⁴⁰ Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress*. The Washington Post.

¹⁴¹ Viz Party Division in the Senate, 1789-Present. United States Senate.

¹⁴² Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1283.

¹⁴³ *Bills by Final Status*. Govtrack.

¹⁴⁴ Thomas. Library of Congress.

¹⁴⁵ *Bills by Final Status*. Govtrack.

roku 1948.¹⁴⁶ Zároveň mnoho zákonů, které Kongresem prošly, hodnotí současní pozorovatelé spíše jako nevýznamné či nekontroverzní (25 zákonů, které schválil tento Kongres ke konci svého funkčního období se týkalo přejmenování poštovních úřadů).¹⁴⁷

Celkem nepřekvapivě tak byl 112. Kongres nositelem jedné z nejnižších podpor a důvěry ze strany veřejnosti. V lednu a červnu 2012 se dostala důvěra v práci kongresmanů na úroveň 10%, což je sám o sobě dosti bídný výsledek a smutný rekord.¹⁴⁸

Vztah Kongresu a prezidenta ovlivňovaly velmi silně nadcházející prezidentské volby, ve kterých chtěli republikáni uspět. Američtí politologové Keith Poole a Howard Rosenthal tvrdí, že 112. Kongres byl jedním z nejpolarizovanějších v historii Spojených států.¹⁴⁹

Mezi pět významných zákonů, jež byly identifikovány pro 112. Kongres, patří:

- 2011 United States federal budget
 - Zákon o rozpočtu pro rok 2011. Zářijový termín schválení nebyl dodržen, jelikož republikánští představitelé čekali na novou Sněmovnu, aby mohli při vyjednávání prosadit i některé svoje požadavky. V dubnu 2011 hrozilo, že poprvé od dob Billa Clintona se ocitne federální vláda bez finančních prostředků. Vskutku na poslední chvíli byl nalezen kompromis
- Budget Control Act of 2011
 - Zákon, jenž byl vyústěním krize týkající se možného kolapsu vládních institucí, orgánů a administrativy, vzhledem k nárůstu celkového dluhu Spojených států. Neochota kongresmanů zvýšit finanční dluhový strop ohrozila funkčnost vlády i celých Států. Na poslední chvíli byla dohoda dosažena a hrozba defaultu odsunuta. Součástí tohoto legislativního aktu bylo vytvoření dočasné „superkomise“ složené z 12 členů, vybraných z řad republikánů a demokratů, jež měla nalézt trvalejší řešení a předejít další krizi. V případě nenalezení shody se měly aktivovat automatické škrty napříč rozpočtem, zejména v oblasti obrany.¹⁵⁰
- Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012

¹⁴⁶ Terkel, Amanda: *112th Congress Set To Become Most Unproductive Since 1940s*. The Huffington Post.

¹⁴⁷ Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1285.

¹⁴⁸ Congress Approval. The Gallup.com.

¹⁴⁹ Matthews, Dylan: *It's official: The 112th Congress was the most polarized ever*. The Washington Post.

¹⁵⁰ Rockman, Bert A.: *The Obama Presidency: Hope, Change, and Reality*. Str. 1076.

- Neboli ITRSHRA. Zákon zpříšňoval sankce proti Iránu¹⁵¹
- American Taxpayer Relief Act of 2012
 - Zákon byl schválen až 1. ledna 2013 a prezidentem Obamou podepsán o den později. Trvale ustaluje některá z ekonomických opatření prezidenta George W. Bushe (snížení daní), jež byly prodlouženy zákonem *Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act*. Zároveň toto ustanovení posouvalo nutnost zavedení automatických škrtů z *Budget Control Act*.¹⁵²
- Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012
 - Zákon známý též jako *payroll tax*. Po dlouhém vyjednávání se obě hlavní politické strany dohodly na rozšíření daňových slev na výplatní listině a rozšíření benefitů pro nezaměstnané.¹⁵³

Jak je možné pozorovat, období druhé poloviny Obamova mandátu a 112. Kongresu bylo velmi krizové a řešilo několik naléhavých situací, které byly vypořádány na poslední chvíli. Jedním z nejobtížnějších bodů byla dohoda na zvýšení dluhového stropu, na kterém se zástupci obou hlavních stran v čele s prezidentem téměř nestihli dohodnout. Konečný verdikt a podpis prezidenta na zákonu přibyl až poslední den před koncem mandátu tohoto Kongresu.¹⁵⁴

3.2. Retrospektivní pohled odborníků na Obamovo první prezidentsví

Následující podkapitola se věnuje druhému kroku metodologie, jenž obnáší získání dat z retrospektivního zkoumání odborníků. Mayhew zasazuje tento krok kvůli zpřesnění výsledků i dodání expertního úhlu pohledu. Dotvářet kompletní obraz rozdělené vlády „čerpáním z dlouhodobých perspektiv odborníků dodává expertní dimenzi... Ta vychází ze skutečných efektů zákonů, ne z jejich příslibených účinků, když byly schvalovány.“¹⁵⁵

Především se touto metodou chce zaměřit na zákony, které nemusely být pro současníky tak výrazné, ale zpětně ukázaly svou platnost, případně jejich význam byl znám až s odstupem.

¹⁵¹ Landler, Mark: *U.S. Imposes New Rules to Tighten Vise on Iran*. The New York Times.

Jeho zařazení je trochu sporné. Jednalo se o významnou legislativu, o které referovaly všechny deníky, ovšem v celkovém přehledu chyběl, proto z hlediska metodologie se tento zákon pohybuje na hraně.

¹⁵² Steinhauer, Jennifer: *Divided House Passes Tax Deal in End to Latest Fiscal Standoff*. The New York Times.

¹⁵³ Pear, Robert; Steinhauer, Jennifer: *Tax Cut Extension Passes; Everyone Claims a Win*. The New York Times.

¹⁵⁴ Smith, Matt: *Obama signs bill warding off fiscal cliff*. CNN

¹⁵⁵ Mayhew, David R.: *Divided We Govern*. Str. 44.

Při retrospektivní části mé empirie jsem prošel na šest desítek odborných článků¹⁵⁶ věnujících se prvnímu prezidentsví Baracka Obamy. Při svém šetření jsem vycházel z odborných databází¹⁵⁷ a získával jsem odborné články z těchto oblastí (některé zákony prostupují několika oblastmi): ochrana životní prostředí a klimatu, ekonomika (včetně daní, finančních stimulů, etc.), zahraniční politika, imigrace, vzdělání, energetika a diskriminace/občanské svobody.

Na základě získaných informací, ne všechny články byly použitelné pro můj účel, jsem sestavil seznam zákonů přijatých v období první a druhé půlky Obamova mandátu dle zpětného hodnocení expertů v daných oblastech. Zaměřením na různé oblasti expertizy jsem dokázal získat zákony, které daní odborníci považovali za významné, zejména s ohledem na jejich odbornost v daných oblastech.

Druhý krok metodologie identifikoval tyto zákony:

111. Kongres – 13 významných zákonů

- *American Reinvestment and Recovery Act of 2009*
- *Patient Protection and Affordable Care Act of 2009*
- *Children's Health Insurance Reauthorization Act of 2009*
- *Race to the Top of 2009*
 - Neboli RTTP. Jednalo se o reformu primárního a sekundárního vzdělávání.¹⁵⁸
- *Matthew Shepard and James Byrd, Jr. Hate Crimes Prevention Act of 2009*
 - Opatření rozšiřující tzv. *hate-crime legislation* o aktuální relevantní oblasti, jako je pohlaví, sexuální orientace či genderová identita.¹⁵⁹
- *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act 2010*
- *Lilly Ledbetter Fair Pay Act of 2009*
- *Don't Ask, Don't Tell Repeal Act of 2010*
- *New START Strategic Arm reduction treaty of 2010*
- *Fair Sentencing Act of 2010*

¹⁵⁶ Komplettní seznam využitých zdrojů ke druhému kroku metodologie naleznete ve speciální části bibliografie.

¹⁵⁷ JSTOR Journal, SocINDEX, EBSCOhost(eBook Collection), SSOAR (Social Science Open Access Repository, Business Source

¹⁵⁸ *Race to the Top*. The White House.

¹⁵⁹ *Matthew Shepard and James Byrd, Jr. Hate Crimes Prevention Act of 2009*. The United States Department of Justice.

- Zákon mírnící federální tresty pro držitele drog jako kokain při jeho držení v menším množství.¹⁶⁰
- FDA Food Safety Modernization Act of 2010
 - Zákon měnící postoj federálních regulátorů kvality potravin od reakce na problém k jeho prevenci. Toto opatření posiluje pravomoci federální agentury, *Food and Drug Administration*.¹⁶¹
- Health Care and Education Reconciliation Act of 2010
 - Zákon doplňující *Patient Protection and Affordable Care Act*. Opatření se týkalo rovněž vysokoškolských půjček, a s tím spojených nižších nákladů pro americké vysokoškolské studenty.¹⁶²
- Tax Relief, Unemployment Insurance Reauthorization, and Job Creation Act of 2010

112. Kongres – 7 významných zákonů

- 2011 United States federal budget
- Budget Control Act of 2011
- American Taxpayer Relief Act of 2012
- U.S.-South Korea Free Trade Agreement
 - Zákon vytvářející zónu volného obchodu mezi Spojenými státy a Jižní Koreou.¹⁶³
- U.S.-Columbia Free Trade Agreement
 - Zákon vytvářející zónu volného obchodu mezi Spojenými státy a Kolumbií.¹⁶⁴
- U.S.-Panama Free Trade Agreement
 - Zákon vytvářející zónu volného obchodu mezi Spojenými státy a Panamou.¹⁶⁵
- Biggert-Waters Flood Insurance Reform Act of 2012
 - Zákon rozšiřující působnost *National Flood Insurance Program*, jenž umožňuje vlastníkům domů pořídit si pojištění domu v případě povodní, ovšem předpokládá další reformu a zvýšení cen pojistného.¹⁶⁶

¹⁶⁰ *Text of the Fair Sentencing Act of 2010*. GovTrack.

¹⁶¹ Více viz U.S. Food and Drug Administration, konkrétně *FDA Food Safety Modernization Act*.

¹⁶² Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1278.

¹⁶³ Ahearn, Raymond J.: *International Trade and Finance: Key Policy Issues for the 112th*. Str. 4.

¹⁶⁴ *U.S.-Colombia Trade Agreement Now In Force*. The Office of US Trade Representative.

¹⁶⁵ *U.S.-Panama Trade Agreement Now in Force*. The Office of US Trade Representative.

Retrospektivní pohled odborníků na stojedenný a stodesátný Kongres celkově zaznamenal větší objem legislativy, než první krok současníků. Kromě některých zákonů z prvního kroku, které druhý krok metodologie nezaznamenal, jeden pro 111. Kongres (*Family Smoking Prevention and Tobacco Control Act*) a dva pro období 112. Kongresu (*Threat Reduction and Syria Human Rights Act* a *Middle Class Tax Relief and Job Creation Act*), jejich celkový počet činí 22, oproti 11 z kroku prvního.

Otázkou je zařazení všech 3 dohod o zóně volného obchodu jako samostatných významných zákonů. Ovšem vzhledem k jejich celkové legislativní cestě, neschválení v období 111. Kongresu a ekonomickému přínosu pro Spojené státy (a to jednotlivě), jsem se rozhodl je zařadit jednotlivě.

Vývoj ilustrující situaci 112. Kongresu charakterizuje schvalování navýšení dluhového stropu. Zásadní ekonomické balíčky stimulující americkou ekonomiku stále více zadlužovaly vládu Baracka Obamy, následkem čehož bylo nutné v roce 2011 navýšit dluhový limit. V opačném případě hrozily nejprve dramatické škrty (neplacení státních zaměstnanců až na nutné služby) a následně bankrot. Obyčejně nebylo toto navyšování dluhového stropu zásadním problémem, nicméně „v roce 2011 s novými konzervativci“¹⁶⁷ (v Kongresu), držícími rovnováhu moci v republikánském klubu, byly výměnou za to požadovány dramatické škrty nákladů jako náhrada za další vládní půjčky.“¹⁶⁸ Vyjednávání bylo složité, dokonce jednou potvrzená dohoda zkrachovala.¹⁶⁹ Jak již bylo řečeno, problematickou situaci politici vyřešili, nicméně za úspěch se daná situace považovat nedá. V následující kapitole porovnáme data získaná Mayhewovou metodou a pokusíme se vytvořit na základě těchto zjištění závěry ohledně vlivu rozdělené a sjednocené vlády na počet přijatých významných zákonů.

¹⁶⁶ Centre for Climate and Energy Solutions: *Legislation in the 112th Congress Related to Global Climate Change*.

¹⁶⁷ Tzv. *freshmen*, čili noví kongresmani bez předchozí zkušenosti.

¹⁶⁸ Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1286.

¹⁶⁹ Calmes, Jackie; Weisman, Jonathan: *Obama and Boehner Diverge Sharply on Fiscal Plan*. The New York Times.

3.3. Analýza získaných dat a jejich význam

V rámci poslední podkapitoly se zaměřím na hodnocení dat získaných z předchozích dvou kroků empirie (hodnocení současníků a retrospektivní krok expertů). Mayhew kombinuje data získaná z obou kroků, aby získal obraz fungování jednotlivých Kongresů a zejména jejich skutečnou legislativní aktivitu ve vztahu k přijatým významným zákonům (rozebráno v první kapitole). Pro potřeby této práce porovnávám tento postup s přístupem Seana Q. Kellyho, jenž využívá stejnou metodu získání dat jako Mayhew, nicméně data z obou kroků nekombinuje, nýbrž je vzájemně ověřuje, aby získal podle něj skutečný legislativní efekt jednotlivých Kongresů (jeho přístup rozebrán v druhé kapitole). Jelikož „využití druhého kroku Mayhewova sběru dat jako nástroj nám umožňuje získat mnohem platnější míru inovativní politiky, druhý krok (jeho) může sloužit jako kontrola správnosti prvního kroku sběru dat.“¹⁷⁰ „Co je naším cílem, když zkoumáme přijaté zákony, není pouze příslib zákona, či jeho uskutečnění, ale spíše průnik příslibu a provedení.“¹⁷¹ Tento průsečík definuje pro Kellyho skutečně inovativní zákony. Inovativní politika musí být v čase výrazná, v době svého schválení, ale zároveň musí mít dlouhodobý efekt. Kelly se tímto způsobem dostává k poklesu významné legislativy v době rozdělené vlády zhruba o 30%.

V následné tabulce č. 1 je možné přehledně vidět počet schválených zákonů v období obou Kongresů optikou Mayhewovy i Kellyho metody.

	MAYHEWOVA METODA			KELLYHO METODA		
	1. krok	2. krok	Významné zákony	1. krok	2. krok	Významné zákony
111. Kongres	9	13	14	9	13	8
112. Kongres	5	7	9	5	7	3

Tabulka č. 1 – Počty významných zákonů dle Mayhewa a Kellyho

Mayhewova metoda ukazuje, že v případě stojedenáctého Kongresu bylo schváleno 14 významných zákonů, zatímco v období rozdělené vlády o 5 méně, jedná se tedy o zhruba 35% pokles. V případě Kellyho metody bylo identifikováno v prvním zkoumaném období 8 významných zákonů, zatímco v případě stodvanáctého Kongresu byly schváleny pouze 3 významné zákony. Procentuálně se jedná o něco větší propad, konkrétně 37,5%. Kromě

¹⁷⁰ Sean Q. Kelly: *Divided We Govern? A Reassessment*. Str. 478.

¹⁷¹ Ibid., str. 478.

rozdílu v absolutních číslech je pokles v obou případech stejný, ačkoli dle Kellyho by měl být o více než 30%. Potvrzují se však závěry Howella a kol., kteří při svém zkoumání odhalili zhruba 30% pokles při nevyužití druhého kroku metodologie, který nepovažují za důležitý a k ohodnocení přijaté legislativy využívají pouze první krok (více viz druhá kapitola). Mayhewův druhý krok (neboli retrospektivní) následně působil ve vztahu k rozdělené vládě velice pozitivně a dorovnával celkovou bilanci.¹⁷²

Tato zjištění nemají za ambici být dlouhodobým předpokladem dalšího vývoje vyvrácením Mayhewovy teorie, ale spíše popsáním současné situace a možností výhledu do budoucna s určitou změnou, která v posledních několika letech dominuje národní politické scéně ve Spojených státech.

Jaké jsou důvody onoho poklesu v objemu přijaté významné legislativy mezi první a druhou polovinou Obamova prezidentsví?

V další části se pokusím osvětlit tyto důvody, částečně s odkazem na Mayhew, který je naznačoval v souvislosti s rozmělněním vlivu rozdělené vlády, i s pomocí dalších autorů. Tvrdím, že Mayhewem zmíněné důvody absenci vlivu rozdělené vlády se dají aplikovat i v druhém směru, neboli jako katalyzátor dopadů situace rozdělené vlády, jak je vidět na Obamově prvním prezidentství. Stejně efekty, které mohou rozmělnovat rozdíl mezi sjednocenou a rozdělenou vládou, mohou její efekt též výrazně zvýšit.

Obama „nastoupil do úřadu se silnou většinou z vlastní strany, což bylo následkem dvou voleb 2006 a 2008... Jeho strana kontrolovala oboje komory a měla protiobstrukční většinu právě po volbách 2008 do Senátu. Volby v polovině funkčního období v roce 2010 byly však pro demokraty pohromou, vzhledem k tomu, že ztratili většinu ve Sněmovně a ta senátní se jím výrazně zmenšila, přičemž prostá senátní většina není stejně relevantní jako u dolní komory.¹⁷³ Tyto podmínky zcela očividně představovaly dvě odlišné prostřední během Obamova mandátu. Během prvních dvou let mohl šlápnout na plyn, v posledních dvou letech musel brzdit.¹⁷⁴

Okno příležitostí pro americké prezidenty není otevřené neustále a prezidenti ho musí využít. Zároveň jsou velké iniciativy málokdy obecně populární, tak aby měl prezident silnou oporu ve veřejnosti k jejich prosazení a zároveň vyžaduje jejich prosazení hodně energie a investic.

¹⁷² Howell, William; Adler, Scott; Cameron, Charles; Riemann, Charles: *Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94*. Str. 286.

¹⁷³ Pro zastavení obstrukcí je nutná minimálně 3/5 většina, tedy 60 senátorů.

¹⁷⁴ Rockman, Bert A.: *The Obama Presidency: Hope, Change, and Reality*. Str. 1069.

„Pokud prezidenti nemají velké politické většiny na své straně, je těžké prosadit více než malé množství zásadních iniciativ skrze legislativní proces. Tyto masivní většiny, když se objeví, poměrně rychle mizí.“¹⁷⁵

První polovina Obamova prezidentského mandátu je obecně hodnocena jako velmi úspěšná z prezidentova pohledu. Ovšem tento úspěch si vyžádal určité oběti. Obama překonal ve svých plánech politickou podporu, kterou měl k dispozici. Tento trend se u prezidentů objevuje poměrně často.¹⁷⁶ Edwards uvažuje ve spekulativní rovině, že právě tento vývoj ovlivnil úspěšnost implementace jeho iniciativ – jiný přístup by mu mohl pomoci v dalších oblastech s ohledem na jeho politickou budoucnost, možná i s ohledem na budoucnost země. Faktem je, že cílem každého prezidenta by mělo být dosahování jeho vlastních limitů a ideových cílů, sebevíce složitých, a tím posouvání celého politického spektra dále ve vývoji.

Situace se Obamově administrativě zkomplikovala se smrtí demokratického senátora Teda Kennedyho a překvapivou výhrou republikánů v doplňovacích volbách.¹⁷⁷ Nejtěsnější většina (60 senátorů) schopná v Senátu nepřipustit obstrukce se rozpadla. Následná drtivá porážka v *mid-term elections* znamenala další zásadní problém, který se v polarizované atmosféře Kongresu stal prakticky nepřekonatelným.

„Republikáni znovu získali většinu ve Sněmovně reprezentantů, s čistým skóre neuvěřitelných 63 křesel.“¹⁷⁸ V těchto volbách získala i protivládní Tea Party,¹⁷⁹ přičemž již tehdy bylo pozorovatelům zřejmé, že pro budoucnost vztahů v Kongresu i s prezidentem toto není dobrá cesta.

Paradoxem je, že přes objem schválené legislativy, která měla zlepšit život většině americké populace, tento proces Demokratům i všem zúčastněným spíše uškodil než prospěl. „Obecně přijímané přesvědčení ve Washingtonu, zejména obsažené v Obamově prohlášeních k jeho zákonodárcům, že přijímání takto historicky významných zákonů – prakticky bez ohledu na jejich obsah – samo o sobě vytvoří úspěch, nepodmínilo toto směřování.“¹⁸⁰

¹⁷⁵ Ibid., str. 1069-1070.

¹⁷⁶ Edwards, George: *Overreach: Leadership in the Obama Presidency*. Str. 180.

¹⁷⁷ Broder, John M.: *Social Causes Defined Kennedy, Even at the End of a 46-Year Career in the Senate*.

¹⁷⁸ Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1283.

¹⁷⁹ Tea Party je neformální uskupení v rámci republikánské strany, obecně nejkonzervativnější část této strany.

Více viz <http://www.teaparty.org/>.

¹⁸⁰ Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1273.

Následný vývoj v druhé polovině Obamova prvního mandátu naznačil lídr senátních republikánů Mitch McConnell. Ten prohlásil, že jeho hlavním úkolem je udělat z Obamy „jednomandátového prezidenta.“¹⁸¹

Období 112. Kongresu se stalo charakteristickým silným zamrznutím celého legislativního procesu, vysoké polarizace a permanentními ideologicko-politickými souboji. Dokonce na tématech, které republikáni obecně podporovali, jako snížení daní, kdy striktně oponovali prodloužení slev z éry George Bushe.¹⁸²

Tehdejší vývoj dovedl prezidenta Obamu k přehodnocení jeho dosavadní taktiky. Obama nejprve usiloval o konsensuální politiku, ovšem pod vlivem okolností a neprůchodnosti Kongresu svůj postoj změnil. „Nemůžeme plýtvat čas na stále více nefunkční Kongres, aby udělal svou práci... Oznámil jsem své administrativě, aby každý den usilovala o hledání variant, které můžeme uskutečnit bez Kongresu.“¹⁸³

Pod tlakem Obama zadal své administrativě úkol, aby našla všechny možné cesty k naplnění jeho plánů za pomoci exekutivních opatření prezidenta (iniciativy od snižování poplatků za půjčky až k vytvoření národního parku ve Virginii).¹⁸⁴

Postupně Obama začal více využívat svých prezidentských pravomocí, jež jsou třeba v případě *executive orders*¹⁸⁵ vždy diskutabilní, vzhledem k tomu, že se pohybují na hraně mezi pravomocemi prezidenta a Kongresu. Ačkoli využívání exekutivních příkazů zkresluje celkovou efektivitu systému, při značném využívání této možnosti naznačuje, že situace není příliš zdravá, když musí prezident vládnout na hraně za pomoci exekutivních příkazů.¹⁸⁶

Z mého pohledu však zásadním problémem celého prvního Obamova mandátu byla výrazná polarizace Kongresu a politických elit v něm, spolu s nárůstem homogenity mezi stranickými příslušníky i zvýšenou sounáležitostí voličů se stranami.¹⁸⁷ V druhé kapitole vliv polarizace

¹⁸¹ Rucker, Mary L.; Myadze, Theresa I.: *Obama, the Obstructionist 112th U.S. Congress and Tea Party Adamantine: A Political Spectacle*. Str. 108.

¹⁸² *Ibid.*, str. 113.

¹⁸³ Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1273.

¹⁸⁴ *Ibid.*, str. 1289.

¹⁸⁵ Přehled všech exekutivních opatření prezidenta Obamy. Viz *Executive orders*. The American Presidency Project.

¹⁸⁶ Viz například Kane, Paul: *Boehner to sue Obama over executive orders*. The Washington Post.

¹⁸⁷ Srovnej McGarity, Thomas O.: *Deregulatory Riders Redux*.

naznačil David C. Kimball.¹⁸⁸ V návaznosti na Sundquista či Wareho, kteří zhodnocovali stranickou decentralizaci republikánů a demokratů a důvody k tomu přispívající, se situace posledních dvacet let obrací. Otázka rozpočtu, zdravotnické reformy či výše daní jsou politickou otázkou a podléhají diskuzi, případně souboji názorů, potažmo stran. Ovšem polarizace stále roste a „Kongres nebyl schopen se dohodnout na dálničním zákonu – velmi jednoduchém cvičení – aby nahradil jiné končící opatření.“¹⁸⁹

Osobní zkušenost s nárůstem polarizace v Kongresu měla rovněž tehdejší dlouhodobá senátorka Olympia Snowe.¹⁹⁰ Z počátku byla senátorka optimistická ohledně dalšího vývoje (ačkoli je tento pohled možné považovat za přílišně optimistický, navzdory tomu, že se jedná o republikánskou senátorku). Snowe očekávala produktivní 112. Kongres, zejména na základě velmi produktivního období během tzv. *lame duck*.¹⁹¹ V té době Kongres schválil *Don't Ask, Don't Tell* či *New START* (ačkoli byl tento vývoj částečně způsoben oprávněnými obavami demokratů o prosazení další legislativy v následujícím 112. Kongresu, probíhalo schvalování většiny těchto zásadních zákonů v určité shodě s republikány). Stojedenáctý Kongres „schválil 98 zákonů v posledních dvou měsících.“¹⁹²

Kongres a polarizace v něm se stala nejsilnější v celé nedávné historii. Snowe vidí důvody její expanze v „explozi tzv. třetích stran či skupinek v nedávných letech. Financované jednosměrně zaměřenými, určité zájmy hájícími lidmi, tyto skupiny čerpají 71% svého rozpočtu, aby podporovaly volební aktivity pro diskreditaci kandidátů, než pro jejich podporu.“¹⁹³

Snowe rozebírá dopady polarizace na přijímání legislativy. „Většina z toho, co se dnes objeví v Kongresu, je bráno jako politická zpráva. Spíše než nabízení přijatelného, realistického řešení problému zástupci na obou stranách předkládají legislativu, která je koncipována jako politické prohlášení. Výslovně je zákon či dodatek připravován, aby druhou stranu vylíčil jako špatně přistupující k danému tématu, a nemá ani ambici k tomu, aby byl prosazen.“¹⁹⁴

¹⁸⁸ Srovnej David C. Kimball: *A Decline in Ticket Splitting and The Increasing Salience of Party Labels*.

¹⁸⁹ Jennifer Steinhauer: *The Formerly Routine Is Now the Tendentious*. The New York Times.

¹⁹⁰ Jedná z mála umírněných politiků na Capitol Hill. Oznámila svůj konec v Kongresu na základě přetrvávající silné polarizace a neochotě k nadstranické politice v zájmu země. Více viz Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1273.

¹⁹¹ Období po volbách do Kongresu před jeho novým ustavením, kdy je ve funkci ten stávající. U.S. Senate. *Lame-duck session*.

¹⁹² Snowe, Olympia: *The Effect of Modern Partisanship on Legislative Effectiveness in the 112th Congress*. Str. 23.

¹⁹³ Ibid., str. 25.

¹⁹⁴ Ibid., str. 27.

Dle analýzy Pew Research Centre, jež se věnovalo výzkumu politické polarizace mezi voliči v období 1987 až 2012, je tato na nejvyšší úrovni za celých 25 let, přičemž se zdvojnásobila téměř dvakrát a rozděluje voliče více než „pohlaví, věk, rasa či třídní rozdíly.... Prakticky celý tento nárůst se objevil během prezidentských let George W. Bushe a Baracka Obamy.“¹⁹⁵

Tato polarizace, ekonomická situace,¹⁹⁶ veřejné mínění a mnohé další kontextuální jevy ovlivňují legislativní efektivitu jednotlivých Kongresů. „Další aspekty politického světa, se kterým prezidenti musí kalkulovat, musí být rovněž brány v potaz. Očekávání veřejnosti ve vztahu k vládě..., síla stranického vůdcovství v Kongresu; relativní jednota prezidentovy volební koalice; šíře a možnosti zájmových skupin; stav národní ekonomiky – všechny tyto aspekty může prezident ovlivnit, ale ne kontrolovat.“¹⁹⁷

Proč byl 112. Kongres tak málo akceschopný? „Odpověď tkví v útočném stranictví a všudypřítomné polarizaci dnešního Washingtonu.“¹⁹⁸

¹⁹⁵ *Partisan Polarization Surges in Bush, Obama Years: Trends in American Values: 1987-2012*. Pew Research Centre.

¹⁹⁶ Viz zmíněný Coleman, John J.: *The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict*.

¹⁹⁷ Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1275.

¹⁹⁸ Snowe, Olympia: *The Effect of Modern Partisanship on Legislative Effectiveness in the 112th Congress*. Str. 23.

Závěr

Stojedenáctý a stodvanáctý Kongres proběhly pod vládou jednoho prezidenta, ale každý zcela jinak. Ten první se vyznačoval významnými legislativními opatřeními, jež jsou hodnoceny jako zásadní, od zdravotnické formy, přes finanční regulaci k potravinové bezpečnosti, omezení tabákového průmyslu a podpoře ekonomiky v krizi.¹⁹⁹ Celé období 111. Kongresu je výrazné i z celkového historického hlediska.²⁰⁰

Období následující Kongresu je přesným opakem toho prvního. Přívlastky jako nejhorší Kongres od poloviny 20. století, silná polarizace a zablokování celého legislativního procesu. Změna, kterou přinesly *mid-term elections*, kompletně obrátily legislativní trend předchozího období, zejména změna ve Sněmovně reprezentantů. Nejcharakterističtějším znakem legislativního konání 112. Kongresu byla neustálá bitva o ekonomická opatření, včetně permanentního strachu z bankrotu státu. Kongres se nebyl schopen dohodnout ani na základních věcech, jako například na obnovení všeobecného zákona týkající se farmářství (*Untied States Farm Bill*).²⁰¹

Thomas McGarity se zaměřuje při svém zkoumání na oblasti klimatických změn a popisuje situaci, kdy „Podmínky pro změnu legislativy (v této oblasti) ... byly již na začátku 112. Kongresu zcela odlišné od toho stojedenáctého. Polovina z 87 nově zvolených poslanců zpochybňovala, zda vůbec lidská aktivita přizpívá ke globálnímu oteplování.“²⁰² Na této oblasti lze demonstrovat zásadní rozpory mezi dvěma stranami v Kongresu, které se z ideologického hlediska dostali do zásadního boje a ani jedna strana nechtěla ustoupit. Tato situace nastala prakticky ve všech oblastech, kromě již zmíněného přejmenování poštovních úřadů. „Prezident Obama a kongresoví republikáni jsou v neustálé vzájemné blokaci“²⁰³ při každém legislativním aktu.²⁰⁴ Nelson Polsby vnímá tuto republikánskou konfrontaci z dlouhodobějšího hlediska jako reakci na ideologickou konsolidaci demokratů (ta byla reakcí na republikánský vzestup na jihu).²⁰⁵

¹⁹⁹ Klein, Ezra: *Wonkbook: The 111th Congress is over. How will the 112th compare?* The Washington Post.

²⁰⁰ Sinclair, Barbara: *Doing Big Things: Obama and the 111th Congress*. Str. 1278.

²⁰¹ Helderman, Rosalind S.: *Outgoing Congress proves to be unproductive to the end*. The Washington Post.

²⁰² McGarity, Thomas O.: *Deregulatory Riders Redux*. Str. 55.

²⁰³ *Gridlock*.

²⁰⁴ Rucker, Mary L.; Myadze, Theresa I.: *Obama, the Obstructionist 112th U.S. Congress and Tea Party Adamantine: A Political Spectacle*. Str. 108.

²⁰⁵ Polsby, Nelson: *Does Congress work?* Str. 40.

McGarit upozorňuje, že existoval jeden zásadní rozdíl mezi do té doby nejkritizovanějším 104. Kongresem a tím stodvanáctým. Tato základní difference tkvěla ve „faktické absenci umírněných republikánů v obou komorách Kongresu... Do roku 2010 se konzervativci a hnutí Tea Party efektivně zbavili umírněných členů republikánské strany.“²⁰⁶

Empirické šetření této práce ve vztahu k legislativní aktivitě na poli přijatých významných zákonů ukázalo, jak výrazný rozdíl panoval mezi oběma Kongresy. V případě obou využitých metod se rozdíl v přijaté legislativě pohyboval mezi 35 – 38% (v případě Mayhewovy metody činil rozdíl v absolutních číslech 5 zákonů, u Kellyho dokonce 6). Ačkoli z dlouhodobého hlediska predikce vlivu rozdělené vlády nelze tyto data brát jako zásadní, velmi dobře charakterizují dobu prvního prezidenství Baracka Obamy a s ohledem na vedlejší faktory i možný vývoj do budoucna.

Jedním z důvodů takto silné polarity bylo pro demokraty velmi úspěšné období, kterému chtěli republikáni za každou cenu učinit přítrž. Snaha Obamy prosadit většinu své legislativy v prvních dvou letech z obavy o ztrátu sjednocené vlády ho dohnala k použití všech možných prostředků.²⁰⁷ To zákonitě ještě vystupňovalo rivalitu u republikánů, kteří byli odhodláni během 112. Kongresu získat co nejvíce politických bodů, zejména s ohledem na nadcházející prezidentské volby. George C. Edwards sice spekulativně, ale hodnotí Obamovu strategii jako špatnou, vzhledem k totální ztrátě podpory na druhé straně politického spektra. Nicméně tyto úvahy již nadále zůstanou v oblasti spekulací.

Ambice prezidenta Obamy i celého 112. Kongresu byly zároveň výrazně vyšší. Nemalý objem významných zákonů byl uveden do Kongresu, ale neprošel legislativním procesem. Příkladem jsou Development, Relief, and Education for Alien Minors (zkráceně *Dream Act* řešící imigraci u středoškolských studentů), snaha uzavřít věznicí Guantanamo na Kubě,²⁰⁸ Family and Business Tax Cut Certainty Act (daňové slevy pro rodiny a podniky), Save Our Climate Act of 2011 (ochrana životního prostředí) Managed Carbon Price Act (omezení

²⁰⁶ Ibid., str. 64.

²⁰⁷ Jednou touto technikou bylo schvalování důležité legislativy v období tzv. *lame duck*, neboli situaci, kdy je již zvolen nový Kongres, ale ještě stále trvá mandát tomu předchozímu (od dob voleb až počátku ledna následujícího roku). Tato praxe neodpovídá politické praxi a byla republikány silně kritizována, jako rozhodnutí bez legitimity voleb. Více viz Bacon, Perry: *A lame-duck session with unexpected victories*. The Washington Post.

²⁰⁸ Srovnej Rockman, Bert A.; Rudalevige, Andrew; Campbell, Colin: *The Obama Presidency: Appraisals and Prospects*.

znečištění ovzduší)²⁰⁹ či *Deferred Action for Childhood Arrivals* (neboli DACA řešící problém imigrace a pracovního povolení mladistvých).²¹⁰

Celkově je možné hodnotit první mandát prezidenta Obamy jako úspěšné období. Obamovi ekonomické kroky „vykazují jen málo promeškaných příležitostí.“²¹¹ Obecná snaha Obamovy administrativy nakonec přinesla pozitivní výsledky tváří v tvář finanční a ekonomické krizi. Tato politika ovšem nepřinesla volební zisky, ve které Obama a demokraté doufali.

„Ačkoli bude ještě zcela jistě třeba studovat (zmíněné období)..., tyto příklady ekonomických opatření naznačují velkou propast mezi ekonomickými úspěchy a volebním výsledkem roku 2010... Je to méně o volbách jako takových, spíše však o posunu opoziční strany v mezistranických vztazích. Od 40. let do 80. Byly politické strany více heterogenní a kongresoví lídři sice vyjednávali tvrdě, ale striktně respektovali prezidenta jako reprezentanta národa.“²¹²

Největším nebezpečím, a to pro obě vládní situace, je hrozba udržující se, či dokonce dále rostoucí polarizace. „Bohužel nevěřím, že silné stranictví a polarizace nedávných let v následujícím období ustoupí.“²¹³ Bývalá senátorka Snowe měla na mysli 113. Kongres a v tomto odhadu se nemýlila. Současný 113. Kongres navíc aspiruje na ještě horší ohodnocení, než historicky nejméně produktivní ten 112.²¹⁴

111. Kongres ukázal, že „prezidenti obdaření tak velkou většinou stejně smýšlenících spolustraníků v obou komorách (např. Lyndon Johnson v letech 1965 a 1966), ne nepřekvapivě, prosadí více ze svého programu, než prezidenti v podmínkách rozdělené vlády (např. Bill Clinton v letech 1995 a 1996), či dokonce více než prezidenti, u kterých značka „sjednocená“ vláda zakrývá hluboké ideologické rozpory v rámci většinové strany (jako například Jimmy Carter v letech 1977 a 1980).“²¹⁵

²⁰⁹ Více viz Sherlock, Molly F.; Crandall-Hollick, Margot L.: Energy Tax Policy: Issues in the 112th Congress.

²¹⁰ Margulies, Peter: Taking care of immigration law: Presidential Stewardship, prosecutorial discretion, and the separation of powers. Str. 108.

²¹¹ Weatherford, M. Stephen: *The Wages of Competence: Obama, the Economy, and the 2010 Midterm Elections*. Str. 33.

²¹² Ibid., str. 33.

²¹³ Snowe, Olympia: *The Effect of Modern Partisanship on Legislative Effectiveness in the 112th Congress*. Str. 39.

²¹⁴ Cillizza, Chris: *The 113th Congress? More partisan than the 112th Congress — thanks to Republicans*. The Washington Post.

²¹⁵ Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Str. 1275.

Jistým drobným úspěchem do budoucna je schválení omezení obstrukcí (*filibuster*) pro exekutivní nominace, což byl jeden z velkých problémů Obamovy administrativy, ale přelomový reformní krok to není.²¹⁶

Studium rozdělené vlády od konce 80. let nám umožnilo získat cenné informace. Víme mnohem více o tomto fenoménu, o podmínkách, kdy ne nutně odsuzuje rozdělená vláda legislativní snahy k zániku, případně kdy opravdu přispívá k zablokování systému.

Studium rozdělené vlády se od té doby dostalo do zcela jiných dimenzí. Momentálně lze rozlišit v odborné diskuzi i několik typů rozdělené vlády, ne pouze jeden. Například z pohledu prezidenta, zda kontroluje Senát, Sněmovnu reprezentantů či ani jednu komoru, což může být rozdíl.²¹⁷ Podmínky fungování sjednocené vlády jsou ovlivněny mnoha faktory, které byly již zmíněny. Jednou z konkrétních situací, se kterou je třeba se vypořádat, lépe řečeno pro efektivní fungování je to podmínka nutná, není jen většina ve Sněmovně reprezentantů, ale zásadně též obstrukce odbourávající většina minimálně 60 senátorů v Senátu.

David R. Mayhew si podle Irwina Morrisa uvědomuje, že „kritická odpověď“ na jeho argument (a výsledek, na němž je založen) bude záležet na přijetí jeho pojetí, kterým definoval a operacionalizoval primární proměnné jeho zájmu: rozdělenou vládu a legislativní produktivitu.“²¹⁸ Největší výzvou do příštích let však není otázka rozdělené vlády, ale zásadní problém polarizace politického spektra v Kongresu i mezi voliči, a s ním spojené výzkumy a pokusy o reformu systému. V této souvislosti je nutné připomenout Jamese L. Sundquista, jenž požadoval reformu amerického politického systému, včetně stran. Stranictví v jeho době však mělo jiné parametry a sám upozorňuje, že v současné podobě systému by stranická homogenita mohla vést ke katastrofální důsledkům. Částečně se tento vývoj během prvního prezidentství Baracka Obamy uskutečnil.

Studium prvního prezidentsví období Baracka Obamy ukázalo efekty rozdělené vlády, které v nepříznivých podmínkách skutečně způsobují celkové zablokování systému.

²¹⁶ Adam Ramey, Adam: *Why eliminating the filibuster altogether would matter less than you think*. The Washington Post.

²¹⁷ Morris, Irwin L: *The American Presidency*. 2010. Str. 159.

²¹⁸ Ibid., str. 161.

SEZNAM LITERATURY

Odborná literatura:

Binder, Sarah: *Legislative Productivity and Gridlock*. In Schickler, Eric; Lee, Frances E.: *The Oxford Handbook of the American Congress*. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-955994-7

Bowling, Cynthia J.; Ferguson, Margaret R.: *Divided Government, Interest Representation, and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States*. The Journal of Politics. Vol 63, No. 1, (únor 2001), str. 182-206. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2691898> [Staženo 15 května 2014]

Burns, James MacGregor: *Transforming leadership: The New Pursuit of Happiness*. New York: Grove Press, 2003. ISBN 0-8021-4118-8. Str. 7-30, 75-92

Campbell, Angus; Miller, Warren E.: *The Motivational Basis of Straight and Split Ticket Voting*. The American Political Science Review. Vol. 51, No. 2 (červenec, 1957), str. 293-312. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1952193> [Staženo 20. června 2014]

Cohen, Jeffrey E.: *Presidents, Polarization, and Divided Government*. Presidential Studies Quarterly. Vol. 41, No. 3 (Září 2011). Str. 504-520.

Coleman, John J.: *The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict*. The Journal of Politics. Vol. 59, No. 1, (únor 1997), str. 165-184. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable> [Staženo 20. června 2014]

Collier, Kenneth; Munger, Michael: *A Comparison of Incumbent Security in the House and Senate*. Public Choice. Vol. 78, No. 2 (Únor 1994), str. 145-154. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/30013411> [Staženo 20. června 2014]

Cox, Gary W.; McCubbins, Matthew D.: *Political Structure and Economic Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes*. In Haggard, Stephan; McCubbins, Matthew D.: *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. ISBN 0-521-77304-0. Str. 21 - 45

Cutler, Lloyd N.: *Party Government under the American Constitution*. University of Pennsylvania Law Review. Vol. 134, No. 25, (1987), str. 25-44.

Edwards, George C.; Barrett, Andrew; Peake, Jeffrey: *The Legislative Impact of Divided Government*. American Journal of Political Science. Vol. 41, No. 2 (Duben, 1997). Str. 545-563. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2111776> [Staženo 7. dubna 2014]

Edwards, George C.: *Overreach: Leadership in the Obama Presidency*. Princeton: Princeton University Press, 2012. Str. 179-188. ISBN-13:978-0-691-15368-1

Fiorina, Morris P.: *An Era of Divided Government*. Political Science Quarterly. Vol. 107, No. 3 (podzim, 1992), str. 387-410. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2152437> [Staženo 5. června 2014]

Hamilton, Alexander et al.: *Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787*. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994. ISBN 80-7067-390-7. Str. 133 – 508.

Howell, William; Adler, Scott; Cameron, Charles; Riemann, Charles: *Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94*. Legislative Studies Quarterly. Vol. 25, No. 2 (květen, 2000), str. 285-312. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/440372> [Staženo 3. ledna 2014]

John, Christian: *Divided We Fall: the Case against Divided Government*. International Social Science Review. Vol. 86, (2011), str. 166-174

Jones, Charles O.: *The American Presidency A separationist perspective*. In *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Editováno Mettenheim, Kurt von. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1997. Str. 19-44. ISBN 0-8018-5313-3.

Kelly, Sean Q.: *Divided We Govern? A Reassessment*. Polity, Vol. 25, No. 3 (jaro, 1993), str. 475-484. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3234975> [Staženo 20. června 2014]

Keller, Morton: *America's Three Regimes: A New Political History*. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0-19-532502-7.

Kimball, David C.: *A Decline in Ticket Splitting and The Increasing Salience of Party Labels*. In *Models of Voting in Presidential Elections: The 2000 Elections*. Edited by Herbert F. Weisberg and Clyde Wilcox, Stanford: Stanford University Press, 2004. ISBN 0-8047-4855-1

McLennan, Will: *Divided We Conquer: Why Divided Government Is Preferable to Unified Control*. International Social Science Review. Vol. 86 No. 3/4, (Červen 2011), str. 162-166

Margulies, Peter: *Taking care of immigration law: Presidential Stewardship, prosecutorial discretion, and the separation of powers*. Boston University Law Review. Vol. 94, No. 1, (Leden 2014), str. 105-178. Dostupné přes EBSCOHOST.com, konkrétně <http://connection.ebscohost.com/c/articles/94865536/taking-care-immigration-law-presidential-stewardship-prosecutorial-discretion-separation-powers> [Staženo 20. června 2014]

Mayhew, David R. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press, 1991. ISBN 0-300-04835-1.

McGarity, Thomas O.: *Deregulatory Riders Redux*. Michigan Journal of Environmental & Administrative Law. Vol. 1 No. 1, (Jaro 2012), str. 33-86. Dostupné z EBSCOHOST.com, konkrétně <http://connection.ebscohost.com/c/articles/91718466/deregulatory-riders-redux> [Staženo 8. dubna 2014]

Morris, Irwin L.: *The American Presidency: An Analytical Approach*. New York: Cambridge University Press, 2010. ISBN 978-0-521-89592-7. Str. 154 – 172

Neudstadt, Richard E. *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Collier-Macmillan, 1990. ISBN 002922795. S. 1-100

Peake, Jeffrey: *Coalition Building and Overcoming Legislative Gridlock in Foreign Policy, 1947-98*. Presidential Studies Quarterly 32, no. 1 (březen 2002), str. 67-83. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/27552366> [Staženo 2. června 2014]

Polsby, Nelson: *Does Congress work?* Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences. Vol. 46, No. 8 (Květen, 1993), str. 30-45. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/3824241> [Staženo 18. června 2014]

Rockman, Bert A.: *The Obama Presidency: Hope, Change, and Reality*. Social Science Quarterly. Vol. 93, No. 5, Prosinec 2012. Str. 1066-1080.

Rucker, Mary L.; Myadze, Theresa I.: *Obama, the Obstructionist 112th U.S. Congress and Tea Party Adamantine: A Political Spectacle*. International Journal of Business & Social Science. Vol. 3 No. 3, (únor 2012), str. 108-115.

Rockman, Bert A.; Rudalevige, Andrew; Campbell, Colin: *The Obama Presidency: Appraisals and Prospects*. Washington: CQ Press, 2012. ISBN: 978-1-60871-685-2.

Rudalevige, Andrew: *A Majority is the Best Repartee: Barack Obama and Congress, 2009-2012*. Social Science Quarterly. Vol. 93, No. 5, (Prosinec 2012) str. 1272-1294

Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press, 1997. ISBN 0814780636

Sinclair, Barbara: *Doing Big Things: Obama and the 111th Congress*. In Rockman, Bert A.; Rudalevige, Andrew; Campbell, Colin: *The Obama Presidency: Appraisals and Prospects*. Washington: CQ Press, 2012. ISBN: 978-1-60871-685-2. Str. 198–222

Snowe, Olympia: The Effect of Modern Partisanship on Legislative Effectiveness in the 112th Congress. Harvard Journal on Legislation. Vol. 50, No. 1 (zima 2013), str. 21-40. Dostupné přes EBSCOHOST.com, konkrétně <http://connection.ebscohost.com/c/articles/86247602/effect-modern-partisanship-legislative-effectiveness-112th-congress> [Staženo 18. června 2014]

Spitzer, Robert J.: *President and Congress: executive hegemony at the crossroads of American government*. New York: McGraw-Hill, 1993. ISBN 0-07-060351-0

Sundquist, James L.: *Constitutional reform and effective government*. Washington: The Brookings Institution, 1992. ISBN 0-8157-8230-6. Str. 1-21, 88-143

Sundquist, James L.: [*Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*](#). Political Science Quarterly, Vol. 103, No. 4 (zima, 1988-1989), str. 613-635. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/2150899> [Staženo 5. května 2014]

Thurber, James A.: *Representation, Accountability, and Efficiency in Divided Party Control of Government*. Political Science and Politics, Vol. 24, No. 4, (prosinec, 1991), str. 653-657. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/419397> [Staženo 18. června 2014]

Ware, Alan: *Divided government in the United States*. In Eelgie, Robert; Genovese, Michael A.: *Divided government in comparative perspective: a new political history*. Druhé vydání. New York: Oxford University Press, 2001. ISBN 01-982-9565-0. S. 21-40

Weatherford, M. Stephen: *The Wages of Competence: Obama, the Economy, and the 2010 Midterm Elections*. Presidential Studies Quarterly. Vol. 42 No. 1, (Březen 2012), str. 8-39.

Wesley, Joan Marshall; Hendrix, Ercilla Dometz; Williams, Jasmine N.: *Moving Forward: Advancing Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Rights under the Obama Administration through Progressive Politics*. Race, Gender & Class. Vol. 18, No. 3-4, (2011), str. 150-168.

Dostupné přes EBSCOHOST.com, konkrétně

<http://connection.ebscohost.com/c/articles/69798038/moving-forward-advancing-lesbian-gay-bisexual-transgender-rights-under-obama-administration-through-progressive-politics>

[Staženo 30. června 2014]

Wilson, Woodrow: *The Essential Political Writings*. Editoval a sestavil Ronald Ronald J. Pestritto. Oxford: Lexington Books, 2005. ISBN 13-978-0739109519. Str. 175-204

Internetové zdroje

Online zdroje

Ahearn, Raymond J.: International Trade and Finance: Key Policy Issues for the 112th. Congressional Research Service. 30. prosinec 2010. Dostupné z:

<http://fpc.state.gov/documents/organization/154181.pdf> [Staženo 5. května 2014]

American presidency project. Dostupné z: <http://www.presidency.ucsb.edu/elections.php>

[Staženo 6. května 2014]

Bills by Final Status. Govtrack.com. Dostupné z:

<https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics> [Staženo 5. května 2014]

Bobbitt, Philip C.: *The Committee on the Constitutional System Proposals: Coherence and Dominance*. Dostupné z <http://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol30/iss2/14> [Staženo 8. ledna 2014]

Congress Approval. The Gallup.com. Dostupné na:

<http://www.gallup.com/poll/156662/congress-approval-ties-time-low.aspx> [Staženo 5. června 2014]

Constitution of the United States. The US Senate. Dostupné z

http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm [Staženo 5. ledna 2014]

Election Information. The Office of the Clerk. Dostupné z:

http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/index.aspx [Staženo 15. dubna 2014]

Executive orders. The American Presidency Project.

Dostupné z

http://www.presidency.ucsb.edu/executive_orders.php?year=2011&Submit=DISPLAY
[Staženo 5. června 2014]

Historical Election Results. US National Archives and Records Administration. Dostupné z:

<http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/historical.html> [Staženo 5. června 2014]

Hall, Matthew: *Stealing from Mayhew: What David Mayhew Can Teach Court Scholars about Case Selection*. Yale University Prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28-31, 2008. Dostupné z:

http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/7/8/3/8/pages278381/p278381-6.php

[Staženo 6. května 2014]

Lame-duck session. The US Senate. Dostupné z:

http://www.senate.gov/reference/glossary_term/lame_duck_session.htm

[Staženo 5. června 2014]

Legislation in the 112th Congress Related to Global Climate Change. Centre for Climate and

Energy Sollutions. Dostupné na <http://www.c2es.org/federal/congress/112> [Staženo 5. června 2014]

Matthew Shepard and James Byrd, Jr. Hate Crimes Prevention Act of 2009. The United States Departement of Justice. Dostupné z:

<http://www.justice.gov/crt/about/crm/matthewshepard.php>

[Staženo 8. června 2014]

National Archives and Records Administration: *The Historical Election Results*. Dostupné z:

<http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/historical.html> [Staženo 5. června 2014]

Obama Job Approval. Gallup. Dostupné z: <http://www.gallup.com/poll/113980/Gallup-Daily-Obama-Job-Approval.aspx> [Staženo 5. června 2014]

Partisan Polarization Surges in Bush, Obama Years: Trends in American Values: 1987-2012. Pew Research Centre. Dostupné z <http://www.people-press.org/2012/06/04/partisan-polarization-surges-in-bush-obama-years/> [Staženo 25. června 2014]

Party division in the Senate, 1789-present. The U.S. Senate. Dostupné z: http://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/partydiv.htm [Staženo 5. června 2014]

Party Divisions of the House of Representatives (1789-present). Clerk of the House. Dostupné z: http://artandhistory.house.gov/house_history/partyDiv.aspx [Staženo 5. června 2014]

Presidents. The White House. Dostupné z : <http://www.whitehouse.gov/about/presidents> [Staženo 5. června 2014]

Race to the Top. The White House Dostupné z <http://www.whitehouse.gov/issues/education/k-12/race-to-the-top> [Staženo 5. června 2014]

Sherlock, Molly F.; Crandall-Hollick, Margot L.: *Energy Tax Policy: Issues in the 112th Congress*. Congressional Research Service. 24. Zář 2012. Dostupné z: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41769.pdf> [Staženo 10. června 2014]

Small Business Jobs and Tax Relief Act. Open Congress Dostupné z: <http://www.opencongress.org/bill/s2237-112/show> [Staženo 1. června 2014]

Text of the Fair Sentencing Act of 2010. GovTrack.com. Dostupné z: <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/s1789/text> [Staženo 5. června 2014]

U.S. Election Statistics: A Resource Guide. Knihovna kongresu. Dostupné z: <http://www.loc.gov/rr/program/bib/elections/statistics.html> [Staženo 5. června 2014]

U.S. Food and Drug Administration, konkrétně FDA Food Safety Modernization Act Dostupné z <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/default.htm>
THOMAS. Library of Congress. Dostupné z: <http://thomas.loc.gov/home/LegislativeData.php?&n=BSS&c=111> [Staženo 20. června 2014]

U.S.-Panama Trade Agreement Now in Force. The Office of US Trade Representative. Dostupné z <http://www.ustr.gov/uspanamatpa> [Staženo 15. června 2014]

Publicistické zdroje

Bacon, Perry: *A lame-duck session with unexpected victories*. The Washington Post.

22.12.2010. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/22/AR2010122203663.html> [Staženo 30. května 2014]

Baker, Peter: *For Obama Presidency, Lyndon Johnson Looms Large*. The New York Times.

8. Duben 2014. Dostupné z: http://www.nytimes.com/2014/04/09/us/politics/for-obama-presidency-lyndon-b-johnson-looms-large.html?_r=1 [Staženo 30. května 2014]

Broder, John M.: *Social Causes Defined Kennedy, Even at the End of a 46-Year Career in the Senate*. The New York Times. 26. srpna 2009. Dostupné z

http://www.nytimes.com/2009/08/27/us/politics/27kennedy.html?pagewanted=all&_r=0 [Staženo 1. června 2014]

Calmes, Jackie; Weisman, Jonathan: *Obama and Boehner Diverge Sharply on Fiscal Plan*. The New York Times. Publikováno 19. prosince 2012. Dostupné z

<http://www.nytimes.com/2012/12/20/us/politics/obama-says-republicans-given-fair-deal.html> [Staženo 2. června 2014]

Cillizza, Chris: *The 113th Congress? More partisan than the 112th Congress — thanks to Republicans*. The Washington Post. 26. září 2013. Dostupné z:

<http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2013/09/26/the-113th-congress-more-partisan-than-the-112th-congress-thanks-to-republicans/> [Staženo 30. května 2014]

Good, Chris: *START: A Russian Nuclear Treaty That Has Little to Do With Russian Nukes*.

The Atlantic. 22.12.2010. Dostupné z:

<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2010/12/start-a-russian-nuclear-treaty-that-has-little-to-do-with-russian-nukes/68441/> [Staženo 15. června 2014]

Helderman, Rosalind S.: *Outgoing Congress proves to be unproductive to the end*. The

Washington Post. 29.12.2012. Dostupné z: http://articles.washingtonpost.com/2012-12-29/politics/36071419_1_farm-bill-fiscal-cliff-112th-congress [Staženo 16. června 2014]

Herszenhorn, David M.: *Senate Moves to Expand National Service Programs*. The New York Times. 26.3.2009. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2009/03/27/us/politics/27cong.html>

[Staženo 30. května 2014]

Hulse, Carl; Herszenhorn, David M.: *After Bruising Session, Congress Braces for More*. The New York Times. 22.12.2010. Dostupné z:

<http://www.nytimes.com/2010/12/23/us/politics/23cong.html> [Staženo 17. června 2014]

Kane, Paul: *Boehner to sue Obama over executive orders*. The Washington Post. 25. červen 2014. Dostupné z <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2014/06/25/boehner-to-sue-obama-over-executive-orders/> [Staženo 30. června 2014]

Klein, Ezra: *Wonkbook: The 111th Congress is over. How will the 112th compare?* The Washington Post. 23. prosince 2010. Dostupné z http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/2010/12/wonkbook_the_111th_congress_is.html [Staženo 15. června 2014]

Klein, Ezra: *Goodbye and good riddance, 112th Congress*. The Washington Post. 4. ledna 2013. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/04/goodbye-and-good-riddance-112th-congress/> [Staženo 30. května 2014]

Klein, Ezra: *Good Riddance to Rottenest Congress in History*. The Bloomberg. 1. ledna 2013. Dostupné z: <http://www.bloomberg.com/news/2013-01-02/good-riddance-to-rottenest-congress-in-history.html> [Staženo 30. května 2014]

Landler, Mark: *U.S. Imposes New Rules to Tighten Vise on Iran*. The New York Times. 12.7.2012. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2012/07/13/world/middleeast/united-states-imposes-additional-sanctions-on-iran.html> [Staženo 30. května 2014]

Liberto, Jennifer: *Wall Street reform law won't go away*. CNN. 7.11.2012. Dostupné z: <http://money.cnn.com/2012/11/07/investing/obama-dodd-frank/index.html> [Staženo 25. června 2014]

Matthews, Dylan: *It's official: The 112th Congress was the most polarized ever*. The Washington Post. 17.1.2013. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/01/17/its-official-the-112th-congress-was-the-most-polarized-ever/> [Staženo 25. června 2014]

Obama signs bill putting tobacco products under FDA oversight. CNN. 22.6.2009. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/06/22/obama.tobacco/> [Staženo 20. června 2014]

Pear, Robert; Steinhauer, Jennifer: *Tax Cut Extension Passes; Everyone Claims a Win*. The New York Times. 17.2.2012. Dostupné z:

<http://www.nytimes.com/2012/02/18/us/politics/congress-acts-to-extend-payroll-tax-cut-and-aid-to-jobless.html> [Staženo 25. června 2014]

Phillips, Todd: *How was 91 percent of Congress Re-elected despite a 10 percent approval rating?* 13.11. 2012. The Huffington Post. Dostupné z: http://www.huffingtonpost.com/todd-phillips/congress-election-results_b_2114947.html [Staženo 23. června 2014]

Ramey, Adam: *Why eliminating the filibuster altogether would matter less than you think*. The Washington Post. The Washington Post. 23. listopad 2013. Dostupné z: <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2013/11/23/why-eliminating-the-filibuster-altogether-would-matter-less-than-you-think/> [Staženo 25. června 2014]

Sahadi, Jeanne: *Tax cut deal: How it affects you*. CNN. 17.12.2010. Dostupné z: http://money.cnn.com/2010/12/15/news/economy/tax_deal_what_is_in_bill/index.htm

Smith, Matt: *Obama signs bill warding off fiscal cliff*. CNN. 3. ledna 2013. Dostupné z: <http://edition.cnn.com/2013/01/02/politics/fiscal-cliff> [Staženo 20. června 2014]

Steinhauer, Jennifer: *Divided House Passes Tax Deal in End to Latest Fiscal Standoff*. The New York Times. 1.1.2013. Dostupné z: <http://www.nytimes.com/2013/01/02/us/politics/house-takes-on-fiscal-cliff.html?pagewanted=all> [Staženo 25. června 2014]

Steinhauer, Jennifer: *The Formerly Routine Is Now the Tendentious*. The New York Times 24. července 2012. Dostupné z <http://www.nytimes.com/2012/03/24/us/politics/in-polarized-congress-routines-are-now-tendentious.html> [Staženo 25. června 2014]

Stolberg, Sheryl Gay: *Obama Signs Equal-Pay Legislation*. The New York Times. 29.1.2009. Dostupné z: http://www.nytimes.com/2009/01/30/us/politics/30ledbetter-web.html?_r=0 [Staženo 28. června 2014]

Terkel, Amanda: *112th Congress Set To Become Most Unproductive Since 1940s*. The Huffington Post. 28. prosince 2012. Dostupné z: http://www.huffingtonpost.com/2012/12/28/congress-unproductive_n_2371387.html

[Staženo 23. května 2014]

Tungol, JR: *'Don't Ask, Don't Tell' One-Year Repeal Anniversary: 25 Amazing Moments*. The Huffington Post. 20.9.2011. Dostupné z: http://www.huffingtonpost.com/2012/09/20/dont-ask-dont-tell-repeal-anniversary_n_1891519.html

[Staženo 23. května 2014]